



Università degli Studi Di Salerno

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA COMO OBJETIVOS DEL
“GOBIERNO ABIERTO”: ESTUDIO DE CASO EN BOGOTÁ 2012-2020**

ALEJANDRO RIVERA CAMERO

Universidad Católica De Colombia -Università Degli Studi Di Salerno
Bogotá D.C., 2020.



Università degli Studi di Salerno

ALEJANDRO RIVERA CAMERO

Tesis presentada como requisito para optar al título de Magister en Ciencias Políticas
con énfasis en paz e integración.

Directora:

LUCIA PICARELLA

Doctora en Ciencia Política y Teoría e Historia de las Instituciones Políticas
Comparadas de la Università degli Studi di Salerno (Italia)

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA -UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
SALERNOBOGOTÁ D. C., 2021



Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia.](#)

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciente.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

DEDICATORIA

La presente Tesis está dedicada a:

A quienes han inculcado en mí el ejemplo de esfuerzo y valentía en la búsqueda de una transformación social. A mi hijo Jacobo A por ser la motivación para contribuir en el cambio de la sociedad en la que ha de crecer.

Y a todas aquellas personas que han sido participes en la construcción de una democracia participativa a través de herramientas como lo son el Gobierno Abierto y cooperación ciudadana.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a las Instituciones Distritales por poner a mi disposición todas las herramientas e información necesarias para realizar el proceso investigativo que sustenta la presente Tesis.

De igual manera, mi profunda gratitud a la Universidad Católica de Colombia, a la Facultad de Ciencias Políticas, a mis docentes y en especial a la Dra. Lucía Picarella.

Tabla de contenido

<i>Introducción</i>	<i>9</i>
<i>1. Planteamiento del Problema</i>	<i>14</i>
<i>2. Justificación</i>	<i>16</i>
<i>3. Pregunta de Investigación</i>	<i>18</i>
<i>4. Hipótesis</i>	<i>18</i>
<i>5. Variables</i>	<i>19</i>
<i>6. Estado del Arte y Marco Teórico.....</i>	<i>19</i>
6.1 Debates entorno a la Participación y Democracia.....	20
6.2 Discusiones Conceptuales respecto a la Administración Pública.....	23
6.3 Modelos de Gestión Pública para la Participación Ciudadana	25
6.4 Open Government como Propuesta para la Gobernanza e Intervención Ciudadana en las Decisiones Públicas	28
<i>7. Objetivos</i>	<i>32</i>
Objetivo General.....	32
Objetivos Específicos	32
<i>8. Metodología.....</i>	<i>32</i>
<i>Capítulo I. De la Gestión Administrativa Tradicional, a la Nueva Gestión Pública, al Gobierno Abierto: el Panorama Latinoamericano</i>	<i>34</i>
1. Desarrollo Histórico y Teórico de la Administración Pública.....	36

2. Modelo de Administración Pública Burocrática Tradicional	39
3. Modelo de Nueva Gestión Pública	43
4. Modelo Post-NGP, Gobierno Abierto y Estrategias Digitales.....	46
5. Desarrollo y Características de la Administración Pública en Colombia	53
Resultados.....	55

Capítulo II. Gobierno Abierto como Herramienta para la Participación Ciudadana en las Decisiones Públicas: Estudio de Caso de la Bogotá Humana

1. Contexto Histórico-Político	61
2. “Bogotá Humana”, Primeros Pasos Para la Adopción del Modelo de Gobierno Abierto en el Distrito Capital.....	66
3. Análisis de los Programas Desarrollados por el Plan de Desarrollo Distrital. Resultados Obtenidos	70
<i>3.1 Balance de los Proyectos Encaminados al Uso de las TIC para la Consolidación de un Gobierno Digital</i>	<i>70</i>
<i>3.2 Balance de Resultados en Materia de Participación Ciudadana.....</i>	<i>73</i>
Resultados.....	75

Capítulo III. Gobierno abierto como herramienta para la participación ciudadana en las decisiones públicas: estudio de caso de “Bogotá Mejor para todos”

1. Contexto Histórico-Político	78
2. “Bogotá Mejor Para Todos”. Una Nueva Etapa en la Adopción de un Enfoque de Gobierno Abierto para la Ciudad de Bogotá.....	81
3. Análisis de los Programas de la Administración “Bogotá Mejor para Todos”	89
<i>3.1 Balance de los Programas de Gobierno y Ciudadanía Digital.....</i>	<i>90</i>

3.2 Balance de la Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020	93
Resultados.....	96
 <i>Capítulo IV. Consolidando el Gobierno Abierto como Herramienta para la Participación</i>	
<i>Ciudadana en las Decisiones Públicas: una Aproximación al Estudio de Caso de la Alcaldía</i>	
<i>de Bogotá (2020-2023)</i>	<i>97</i>
 1. Contexto Histórico-Político	 99
2. “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Gobierno Abierto como Propósito del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024	101
2.1 Propósito 5 del Plan Distrital de Desarrollo: “Construir Bogotá-Región con Gobierno Abierto, Transparente y Ciudadanía Consciente”	105
2.2 Presupuestos participativos como herramienta para el Gobierno Abierto en Bogotá.....	108
 Resultados Preliminares del Gobierno Abierto en la Administración de Claudia López.....	112
 <i>Conclusiones</i>	<i>115</i>
 <i>Bibliografía.....</i>	<i>129</i>

Introducción

La *participación ciudadana* se presenta como un concepto ligado a los debates propios de la ciencia política. Por lo tanto, existen múltiples definiciones que responden a distintos contextos y enfoques de los autores que han pretendido abordar dicha participación como eje de la política. De esta manera, es posible encontrar autores que la conciben relacionada a expresiones institucionalizadas, tal como la define Bobbio al exponer que se trata de

expresiones que designan una serie de actividades como el acto de voto, la militancia dentro de un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral. (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2000, p. 1137)

Por otra parte, encontramos autores como Pasquino, quien expone un concepto más amplio de la participación definiéndola como

el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes. (Pasquino y Bartolini, 1996, p. 180)

Por lo tanto, se evidencian dos tendencias con respecto a los enfoques teóricos de la participación política de la ciudadanía, las cuales convergen para entender la participación como la actividad orientada a influir de manera efectiva en las instancias de toma de decisiones públicas. Sin embargo, estas corrientes difieren en cuanto a los mecanismos mediante los cuales puede

hacerse efectiva dicha participación, de esta forma, mientras que para algunos autores la participación se traduce en la utilización de los canales y escenarios tradicionales, otros amplían este concepto dando paso a nuevas dinámicas de participación ciudadana por fuera de las instituciones de partido o de los escenarios tradicionalmente dispuestos para ello. No obstante, estas tendencias no se contraponen, sino que se presentan como complementarias, toda vez que dentro de un régimen político es indispensable un equilibrio entre la institucionalización del poder público y la garantía de espacios de deliberación y participación ciudadana (Merino, 2019).

Estos planteamientos y discusiones no han aparecido de manera reciente dentro del objeto de estudio de la ciencia política y solo se enmarcan en los discursos que sustentan los modelos representativos, deliberativos y participativos de la democracia, temática abordada desde los albores de la disciplina. Ahora bien, estos tres conceptos han guiado el desarrollo de los sistemas políticos y han influido en la manera en la que la ciudadanía se relaciona con las instancias del poder público. Así mismo, estos modelos de democracia han respondido a las demandas de la ciudadanía respecto a la participación a la que esta puede acceder.

De esta manera, el modelo de democracia representativa se desarrolla en principio con la aparición de la democracia y del Estado moderno. Este se caracteriza por la delegación del poder soberano, que recae sobre el pueblo, en un conjunto de personas que deliberan respecto a la toma de decisiones públicas. Sin embargo, desde el principio ha sido ampliamente criticado por autores como Rousseau, quien sostiene que la soberanía “esencialmente consiste en la voluntad general y la voluntad no se representa” (Rousseau, 1978, p. 89), constituyendo así una de las primeras críticas a la democracia representativa. No obstante, este modelo se desarrolló de manera amplia en los países de corte democrático, reduciendo la participación ciudadana a expresiones de la voluntad encarnadas en los sufragios, formando así los pilares de la democracia clásica: división

de poderes, consultas a la ciudadanía a través de procesos electorales y la soberanía en cabeza de la ciudadanía, los cuales han entrado un procesos de crisis, requiriendo rediseñar e introducir nuevos elementos que garanticen una democracia con mayor efectividad (Elizalde, 2001).

En un segundo momento, la democracia deliberativa se presenta como una respuesta a los procesos de crisis de la democracia tradicional, pretendiendo dar un nuevo aire a esta y desprendiéndola del carácter “sagrado” e invariable que había adquirido con el tiempo. Así, la democracia deliberativa dio respuesta a las necesidades de mayor participación de la sociedad sin trastocar los modelos institucionales propios de la democracia representativa. De esta manera se expone que “la clave en una sociedad democrática es el proceso por el que se forma la voluntad del pueblo, más aún que el modo en que se toman las decisiones últimas” (Rubio, Salmerón y Toscano, 2007, p. 144).

De esta forma, Adela Cortina (2007), retomando los planteamientos de Dryzek, expone que

La esencia de la democracia deliberativa podría entenderse entonces del siguiente modo: la legitimidad de la democracia estriba en la capacidad o la oportunidad que tienen los sujetos de las decisiones colectivas de participar en deliberaciones efectivas; las exigencias tienen que justificarse de modo que la gente, reflexionando sobre ellas, pueda aceptarlas. A lo cual se añade un elemento clave, y es la convicción de que las preferencias de los individuos o de los grupos pueden transformarse a lo largo del proceso de deliberación, en el que las gentes emplean la persuasión, más que la manipulación o la coerción. (Cortina, 2007, p. 154).

Por su parte, la democracia participativa aparece en las discusiones teóricas de la Ciencia Política durante la década de los sesenta del Siglo XX de la mano con el auge de los movimientos

reivindicatorios de los derechos civiles, a través de los cuales se pretendía dotar a la ciudadanía de un nuevo aire político en contraposición a las estructuras políticas excluyentes. Tal como lo expone la profesora Lucia Picarella (2018), se trató así de la movilización de la sociedad civil en busca de un protagonismo contestatario frente al pensamiento hegemónico proveniente de las élites sociales y políticas que habían cooptado las expresiones democráticas.

Al tratar el concepto de democracia participativa es indispensable hacer mención al modelo de democracia directa, con el fin de lograr escindir ambos términos y no caer en confuciones frecuentes. De esta manera, a partir de los postulados de la autora anteriormente citada, esta democracia directa nace en la sociedad ateniense es desarrollada por los planteamientos russonianos y tiene como intención la total transferencia del poder de decisión, pasando de las manos de una minoría a manos de los ciudadanos (Picarella, 2018).

Por ende, si bien ambos modelos coinciden “sobre la importancia de la acción de los ciudadanos que, de esta manera, intentan influenciar —desde abajo— la institucionalidad” (Picarella, 2018, p. 45), se separan en tanto el modelo de democracia participativa admite la coexistencia de mecanismos representativos que no van en contra de los procesos decisionales y formas de presión que adquieren los ciudadanos en la democracia participativa.

Ahora bien, con la aparición de nuevos espacios virtuales que trascienden lo físico las relaciones se han transformado, afectando también la interacción entre seres humanos dentro de los ejercicios de toma de decisiones políticas. Estos cambios conllevan a una demanda por parte de la ciudadanía de una ampliación de los espacios deliberativos y participativos que, en conjunto con un mayor índice de información, desencadenan en un cambio en el modelo democrático que retoma los dos modelos precedentes y le agrega un componente exógeno (las Tecnologías de la

Información y Comunicación [TIC]) que transforma la administración pública, la democracia y las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Estas transformaciones en las TIC han repercutido en los modelos administrativos y de organización, promoviendo su uso —incluso antes de la adopción de estrategias como la de Gobierno Abierto— en las instancias de gobierno, toda vez que se evidencia el potencial de construcción de nuevos espacios de relacionamiento más allá de los tradicionales entre los ciudadanos y los representantes que estos eligen de manera democrática (Colombo, 2006). La profesora Colombo afirma que “las TIC influyen en el proceso de reestructuración de los sistemas políticos europeos y sus elementos comunicativos y de interacción permiten evolucionar hacia procesos de mejora del funcionamiento del sistema democrático o incluso hacia nuevos modelos de democracia” (Colombo, 2006, p. 29).

Podemos recalcar que los desarrollos tecnológicos en materia de conectividad y comunicación han favorecido cambios en la forma de relación entre múltiples actores y en distintos escenarios. Los procesos de gobierno no han sido ajenos a estos cambios y nuevas dinámicas, viéndose obligados a modernizar las interacciones entre gobernantes, instituciones y sociedad civil. En este contexto aparecen los postulados del Gobierno Abierto como estrategia que integra las TIC en el buen funcionamiento del sector público y las instituciones oficiales.

Este Gobierno Abierto se inscribe en la línea de lo que se puede denominar en el estudio de la gestión pública como la post-Nueva Gestión Pública, enfoque caracterizado por otorgar importancia a los mecanismos humanos y democráticos de gobierno, más allá de la perspectiva de mercado que ha primado en la Nueva Gestión Pública (Oszlak, 2013).

1. Planteamiento del Problema

La gestión pública se presenta como un conjunto de conceptos, herramientas y técnicas que pretenden modernizar el ejercicio de la administración pública para así dotar de eficacia y organización a las instituciones públicas frente a la solución de problemáticas sociales (Lozada, 1999). Sin embargo, después de la segunda mitad del siglo XX la administración pública y los modelos tradicionales burocráticos han enfrentado una crisis de legitimidad atravesada por problemas de negligencia, ineficiencia y corrupción —entre otros males—, lo cual ha conllevado a un distanciamiento entre sociedad civil y gobierno, además de la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas frente a los ciudadanos.

Como consecuencia de esta pérdida de legitimidad del modelo burocrático de la administración pública, durante la década de los setenta y ochenta tuvo auge un modelo denominado Nueva Gestión pública (NGP), la cual, adoptando lógicas propias del sector privado, pretendió dotar de mayor eficiencia y menores costos la función de gobierno, de esta manera el modelo de NGP promovió la reducción del Estado, procesos de privatización, una mayor competencia y transparencia en los procesos para la obtención de resultados (Ramírez, 2017).

No obstante, las relaciones entre administración y ciudadanía no se fortalecieron de manera importante, sino que estas fueron transformadas y sustentada en la relación proveedor-consumidor. Por lo cual, fue necesario replantear los modelos de gestión pública para que incluyeran a la sociedad civil dentro de la toma de decisiones públicas, modelos a los que Oscar Oszlak denomina post-Nueva Gestión Pública (post-NGP).

Con lo anterior, y acompañado de la apertura a la información propiciada por la expansión tecnológica, la sociedad civil nuevamente demandó mayores niveles de transparencia y participación en la toma de decisiones de carácter público. A este reto se han enfrentado los

modelos post-Nueva Gestión Pública, los cuales responden a estas demandas a través de la formulación de diferentes alternativas que propician un gobierno más cercano a la población, con altos estándares de cooperación, transparencia y participación en sus decisiones.

Dentro de las respuestas promovidas como consecuencia de las demandas elevadas por la ciudadanía frente a la administración, se formula la estrategia de “gobierno abierto”, la cual, haciendo uso de las TIC, pretende crear gobiernos más transparentes, más responsables y participativos que influyan en el acercamiento y la recuperación de las relaciones entre sociedad civil, instituciones y gobierno (Bellatoni, 2016). Para ello se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), una iniciativa multilateral que propende por la materialización de agendas de gobierno que permitan fortalecer la gobernanza dentro de los países, promoviendo mayores niveles de transparencia, empoderamiento ciudadano y cooperación en la lucha contra la corrupción (ParlAmericas, 2017), siendo esta entendida como el conjunto de actividades en las que los individuos que conforman la sociedad participan de manera directa o indirecta en la selección de sus gobernantes y, más trascendente aún, en la elaboración de políticas públicas, logrando así ejercer de manera eficaz sus derechos políticos y sociales.

Ahora bien, poner en funcionamiento este fundamento del Gobierno Abierto se presenta como un reto a las administraciones, tanto a nivel local como nacional, conllevando a cuestionarse de qué manera el modelo de gestión pública basado en los planteamientos del Gobierno Abierto se muestran como una herramienta eficaz para alcanzar mayores niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones; y cómo se materializan los planes adoptados por los gobernantes en beneficio de un mayor índice de participación ciudadana.

Resulta entonces pertinente abordar la aplicación de los principios del Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá, prestando especial atención al eje de participación ciudadana que este

modelo propone y a los compromisos aceptados por Colombia en esta materia, verificando la eficacia de los mismos con el fin de formular actividades y planes que conlleven a una eficaz participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital.

La construcción de la presente investigación se inscribe en el desarrollo de la Maestría en Ciencias Políticas que ofrece la Universidad Católica de Colombia en convenio con la Universidad de Salerno, toda vez que el tema a desarrollar aborda conceptos propios de las ciencias de la administración pública, rama de las ciencias sociales en permanente concordancia con la ciencia política y tiene como pretensión plantear un acercamiento a la aplicación efectiva de los principios del Gobierno Abierto en la función administrativa y gubernamental de la ciudad de Bogotá. De esta manera, se deja planteado un escenario de discusión frente a los alcances y límites que se han trazado en las últimas tres administraciones distritales frente al Gobierno Abierto y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

2. Justificación

Con la explosión de las tecnologías de la información y la telecomunicación a la que asistimos desde finales de la década de los noventa, múltiples aspectos de la vida pública y privada han sido transformados, entrando en una nueva era en la cual la velocidad de la información, las facilidades en la comunicación y los desarrollos innovadores se encuentran a la orden del día. Como ya se ha mencionado, la vida pública no ha sido ajena a los cambios propiciados por la tecnología, incluyendo el funcionamiento de la administración pública y las demandas generadas por la ciudadanía frente a sus gobernantes y a la forma de gobernar.

De igual manera, la ciudadanía y el concepto de democracia han sido transformados, construyendo nuevos escenarios a través de los cuales se funda una nueva relación entre gobernantes, instituciones y sociedad civil. A partir de estas nuevas interacciones, conceptos como

democracia participativa o democracia directa se vuelven recurrentes, conllevando así a que el sector público adopte estrategias innovadoras para dar solución a nuevas demandas y problemáticas sociales.

En este punto, el Gobierno Abierto se constituye como una respuesta a este nuevo contexto y a las nuevas problemáticas que enfrenta la triada gobernantes, instituciones y sociedad civil, haciendo uso efectivo de las TIC. En este sentido, resulta fundamental realizar un trabajo de investigación que ponga en diálogo conceptos como el de democracia participativa y Gobierno Abierto, con el fin de dar cuenta de los nuevos campos que se han abierto en la actualidad en la gestión pública.

Dentro de estos campos, el presente escrito pretende resaltar uno de los pilares que sostienen los planes y proyectos encaminados a construir un modelo de gestión basado en el Gobierno Abierto. Dicho pilar es aquel que fomenta la modernización y el acercamiento entre entidades y ciudadanía, afectando de manera directa los índices de gobernanza que ostentan los territorios al adoptar estos modelos. De esta manera, la participación ciudadana en la toma de decisiones se aborda como eje fundamental para alcanzar mayores niveles de gobernanza y una perspectiva distinta de las instituciones de gobierno.

Para lograr lo anterior, el presente trabajo de investigación pretende examinar las generalidades del modelo de Gobierno Abierto, abordando los Planes de Acción para el Gobierno Abierto adoptados por Colombia a partir del año 2012, cuando se aceptaron los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto. En esta revisión se ahondará en el fomento a la participación ciudadana promovida, evidenciando los alcances y/o límites que ha tenido en la puesta en marcha efectiva de estos planes y en la formulación de los últimos planes de desarrollo de la ciudad de Bogotá.

Se toma la ciudad de Bogotá como objeto de análisis toda vez que esta presenta los mayores índices de desarrollo en materia de tecnologías de la información y la comunicación. De igual manera, esta es la ciudad con mayor índice poblacional en Colombia, lo cual dificulta la participación directa de la ciudadanía respecto a las decisiones de la administración, no obstante, esta característica también la hace una ciudad ideal para implementar modelos apoyados en la ciudadanía digital y la diversificación de los canales de información y comunicación entre la ciudadanía y las instituciones de gobierno. Además, las tres últimas administraciones de la ciudad de Bogotá presentan prioridades distintas que permiten medir la incidencia de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital, prestando atención a la manera en la cual se aborda la gobernanza a través de la cooperación entre sector público, privado y ciudadano para la solución de problemas.

3. Pregunta de Investigación

En referencia a las legislaturas consideradas, ¿de qué manera se han implementado las estrategias del Gobierno Abierto y cómo estas han tenido incidencia en la ampliación de la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones políticas?

4. Hipótesis

Luego de los compromisos adoptados por Colombia frente a la Alianza para el Gobierno Abierto la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones públicas ha sido un reto constante. Nuestra hipótesis considera que, para el caso de las administraciones analizadas, la implementación de las pautas del Gobierno Abierto ha conllevado al aumento de los índices de participación ciudadana y transparencia, sin embargo, estos índices -en mayor medida la participación- han presentado diferencias y fluctuaciones.

5. Variables

Las variables que se han de manejar en el desarrollo del presente trabajo de investigación están determinadas por la relación entre la triada gobernantes, instituciones y sociedad civil. Se analizarán los planes de desarrollo de las últimas tres administraciones de la ciudad de Bogotá, determinando la participación de la ciudadanía en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital.

6. Estado del Arte y Marco Teórico

A continuación, se realiza una introducción a la discusión teórica y conceptual que guía el análisis de trayectoria del presente trabajo. Es necesario recalcar la necesidad de poner de presente los conceptos y teorías que se toman, ya que estos se desprenden de las variables e inciden en las redes de causalidad que permiten realizar los análisis pertinentes.

Para tal propósito, se divide el marco conceptual en tres ejes. El primero de ellos aborda la participación ciudadana y pretende acercarse a este concepto, sus orígenes y la estrecha relación que se construye entre este, los sistemas democráticos y los postulados del Gobierno Abierto. El segundo de estos ejes se centra en abordar los modelos de gestión pública, ahondando en la llamada post-Nueva Gestión pública. Finalmente, el tercer eje aborda el modelo de Gobierno Abierto ahondando en el pilar de participación ciudadana que este expone.

Con lo anterior, se pretende desarrollar una línea lógico argumental que aborde los distintos debates y definiciones referentes a la participación ciudadana como característica fundamental de la democracia y como herramienta indispensable para desarrollar modelos de gestión pública que concilien la ruptura entre sociedad civil y gobierno y que garanticen una comunicación constante entre ambos actores, sin dejar de lado la rigurosidad de las decisiones administrativas y la formulación de política pública.

6.1 Debates entorno a la Participación y Democracia

La participación ciudadana se presenta como concepto indispensable al abordar cualquier investigación que pretenda desarrollar conceptos tratados en el ejercicio de gobierno y en los modelos de gestión pública contemporáneos. Las distintas definiciones y discusiones teóricas entorno a la participación política se encuentran estrechamente ligadas a los debates respecto a los sistemas democráticos, por lo cual es imposible obviar la relación que entre ambos conceptos se presenta.

Para el presente trabajo se entiende la participación ciudadana como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velásquez y González, 2003, p. 19). Por lo tanto, la participación dentro de los sistemas políticos democráticos da ciertas luces desde las revoluciones liberales del siglo XVIII; sin embargo, se consolidan luego de la Segunda Guerra Mundial con el advenimiento del Estado Social de Derecho, a partir del cual fue posible empezar a hablar de sufragio universal, derechos políticos y representación (Pindado, 2008).

No obstante, la abundante literatura que ha abordado la participación ciudadana en los escenarios de toma de decisión coincide en que esta participación no se limita a la elección periódica de representantes, sino que debe ir más allá. Al respecto, Pindado (2008) expone que para fortalecer la democracia y la participación ciudadana es indispensable construir canales que faciliten el contacto regular con la ciudadanía que permita la comunicación de iniciativas e intereses defendidos por los distintos grupos sociales.

En la misma línea argumental, la profesora Lucia Picarella (2015), citando los planteamientos del profesor Sartori, expone que la representación política se muestra con

diferentes perspectivas, mostrándola como “la voluntad de traducir en decisiones el programa presentado a los electores y la capacidad —sancionable— de hacerlo”, así, “ la participación electoral, solo es una de las varias modalidades de participación y, finalmente, hay una sutil diferencia entre participación y movilización” (p. 24).

De igual manera lo exponen Guillen, Sáenz y Castillo (2009), al afirmar que en las sociedades modernas la participación no se agota únicamente en los procesos electorales, sino que abarca el control político y las herramientas de transparencia y cooperación que fortalecen la democracia y la vida en sociedad. Por su parte, Aguilar (1992) relaciona la participación ciudadana con los procesos de toma de decisiones pública, señalando que es indispensable que las instituciones de gobierno operen de cara a los ciudadanos, con lo cual se garantiza la relación constante entre la administración pública y la sociedad civil, favoreciendo así la legitimidad de los actos de gobierno.

Ahora bien, la profesora Alicia Ziccardi (2004) expone que la participación ciudadana reducida al sufragio no provee garantías a la interacción entre representantes y representados, sino que profundiza la distancia entre ambos actores en los escenarios políticos una vez culminados los comicios. Este escenario de ruptura entre gobernantes y gobernados ha conducido a una crisis en los sistemas democráticos y en la representación política, producto de los cambios en los ciudadanos y las instituciones de la administración pública, escenario que genera “nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía” (Font, 2004, p. 2).

Por otra parte, Pindado (2008) expone la relación que existe entre la democracia y la participación ciudadana en torno a la toma de decisiones públicas, aduciendo que “más y mejor democracia quiere decir también más y mejor debate político, más y mejores canales para

promover iniciativas, más y mejores argumentos para realizar las políticas públicas” (p. 121). Inexorablemente, los conceptos de democracia y participación ciudadana conllevan a abordar temáticas propias de la ciencia política como lo es el estudio de los partidos políticos, siendo estos la institución moderna que ejemplifica la representación ciudadana dentro de los sistemas políticos democráticos, aún más cuando dichas instituciones, que nacen con el advenimiento de los Estados modernos, se encuentran sumidas en momentos de transformaciones profundas producto de la crisis representativa que afrontan. Retomando los planteamientos de la profesora Picarella, esta crisis ha conllevado a un fortalecimiento de las dinámicas personalistas en la actividad política y a constituir una sociedad apática y alejada de las decisiones políticas (Picarella, 2015).

Para dar solución a esta problemática, la profesora expone que “los partidos tendrán que aplicarse en la construcción de nuevas redes de integración, capaz de garantizar una participación externa e interna de los mismos y, sobre todo, de favorecer una adecuada relación entre información y participación” (Picarella, 2015, p. 34). Es allí, precisamente, donde se encuadran las perspectivas contemporáneas de la gestión pública, el buen gobierno y el fomento del uso de las TIC en las relaciones entre ciudadano y administración.

En consecuencia, es posible evidenciar la crisis de representatividad que ha venido sufriendo el sistema democrático tradicional y la necesidad expresada por la sociedad civil de adoptar nuevas estrategias que transformen las relaciones entre sociedad civil y gobierno, a la vez que amplíen los escenarios de participación ciudadana en la toma de decisiones. Al respecto, el Gobierno Abierto se presenta como un modelo de gestión pública que busca, a través del uso de las TIC, lograr una apertura en la relación entre sociedad civil y gobierno.

6.2 Discusiones Conceptuales respecto a la Administración Pública

Antes de entrar a exponer las distintas teorías de la administración pública, es necesario definir la administración como concepto. Para ello, el origen etimológico del término “administración” proviene del latín *ad* y *ministrare*, con lo cual se expresaba la función de prestar un servicio a otros bajo una relación de subordinación. Ahora bien, Garcini Guerra, retomando los planteamientos de Henry Fayol, define la administración como una función que se encarga de “planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar”, lo cual se corresponde con la definición que presenta Gulik al proponer el anagrama POSDCORB formado por las siglas en inglés de planificar, organizar, administrar personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar (Calderon, 2006).

Por su parte, Hugo Calderón (2006) recopila varias definiciones respecto al concepto de administración, destacando la realizada por Henry Fayol, anteriormente mencionada, y la de Edward Brech, quien, a su vez citado por Agustín Reyes, define la administración como “un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado” (Reyes, 1998, p.4). En el mismo texto se hace alusión a la definición presentada por Koontz y O'Domiel, quienes consideran que la administración se presenta como “la organización de un organismo social, y su efectividad para alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes” (Reyes, 1998, p. 4).

Tomando en cuenta lo anterior, se evidencia que el concepto de administración varía respecto a los autores consultados. Sin embargo, se integran elementos comunes e indispensables al tratar este tema. Dichos elementos han sido recogidos por autores como Isaac Guzmán y José Fernández, quienes señalan que la búsqueda de un objetivo, el funcionamiento basado en la eficacia y la eficiencia, la existencia de un grupo social acotado, la coordinación de recursos y la productividad son indispensables para emitir una definición amplia del concepto de

administración, el cual se entiende como un “proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad” (Galindo, 2000, p. 3).

Ahora bien, el carácter público de la administración se adquiere debido al actor que interviene en los procesos de organización anteriormente mencionados. Miguel Galindo define este concepto como “[la] acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos [...]” (Galindo, 2000, p. 2). Por su parte, Calderón (2006) determina que la definición más adecuada de la administración pública es aquella que la define como

El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo. (p. 7)

En esta misma línea encontramos los planteamientos de Omar Guerrero, quien determina que la administración pública se presenta como una cualidad Estatal, con lo cual únicamente puede ser entendida a partir de esta categoría. Por lo tanto, la administración se presenta en relación directa con el funcionamiento del Estado y al respecto retoma los planteamientos de Lorenz Von Stein para argumentar que

La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama “actividad”. Lo anterior sirve a Lorenz von Stein para explicar que “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado es lo que se llama administración del Estado”. (Guerrero, 2007)

De esta manera, la administración pública se puede entender como una ciencia estrechamente relacionada con la ciencia política pero que tiene como objeto de estudio la actividad de los órganos estatales y la prestación de servicios que estos ofrecen en favor de la sociedad, garantizando una actividad marcada por la eficiencia y la productividad de las estrategias aplicadas. Respecto a la ciencia de la administración, Alejandro Carrillo la define como “[un] sistema dinámico [...] a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada” (Carrillo, 1988, p. 28).

Habiendo posicionado la discusión teórica y conceptual respecto a la administración pública como ciencia social, es posible evidenciar las relaciones profundas que se construyen entre esta y las demás ciencias sociales, como lo es el derecho, la sociología, la ciencia política, entre otras, con el fin de dotar a la administración de herramientas idóneas para lograr un bienestar social.

6.3 Modelos de Gestión Pública para la Participación Ciudadana

El escenario político no se agota, como ya se ha dicho, en los modelos de democracia representativa, sino que además requiere construir un entramado de herramientas y conceptos que sirvan de fundamento para el buen funcionamiento del Estado. Con esto en mente, nace, formalmente, la administración pública¹ como el conocimiento encargado de ejecutar las políticas y los planes necesarios para mediar en la relación existente entre gobierno y ciudadanos, la cual dio lugar a la aparición de modelos clásicos de burocracia dentro de la administración pública.

Los modelos clásicos de administración pública buscaron garantizar una mayor competencia al actuar y un menor índice de corrupción a través de la racionalidad burocrática, no

¹ En su sentido contemporáneo y dejando de lado la discusión histórica que sitúa la aparición de la administración pública con el código Hammurabi y durante las dinastías orientales.

obstante, al darle prioridad a la racionalización y a la eficiencia y beneficiarlas, propiciaron una crisis democrática dentro de la administración y provocaron una separación aún más profunda entre gobernantes y gobernados (Brugué, 1996). Por lo tanto, desde hace algunas décadas estos modelos se encuentran en desuso o y se comenzó a migrar hacia modelos basados en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP).

La NGP emergió como un nuevo paradigma de la gestión, el cual tomó como eje fundamental no solo la eficiencia de las instituciones de la administración pública, sino que a partir de conceptos como los de “gobernanza inteligente” fue necesario transformar los modelos de administración tradicional e incluir nuevos actores para la toma de decisiones. Ante este cambio el profesor Ignacio Criado, de la Universidad Autónoma de Madrid, expone que

[...] se comenzó a poner sobre la mesa la pérdida de centralidad del Estado y la necesidad de abrir la gestión de los asuntos públicos a la interacción con el entorno, en base a la idea de gobernanza pública, con una orientación hacia la colaboración de redes de actores para la configuración de las políticas o la prestación de servicios públicos [*sic*]. (Criado, 2016, p. 250)

Adicional a estos nuevos paradigmas de corte más participativo y democrático, como se ha mencionado anteriormente, a finales del siglo XX el mundo acude a la tercera revolución industrial en la que las TIC juegan un papel preponderante e influyendo en todos los aspectos de la vida pública y privada. La profesora Colombo (2006) afirma que incluso dentro de los modelos del sistema político las tecnologías de la información y la comunicación transforman las relaciones que se constituyen entre gobernantes y gobernados, aduciendo que “las TIC se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se

interrelaciona con la sociedad civil, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política” (p. 30).

Este nuevo escenario tecnológico, que desdibuja fronteras espaciales y facilita la participación de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones, ha sido aprovechado por los nuevos modelos de gestión, los cuales han buscado abordar las distintas problemáticas sociales procurando ofrecer respuestas basadas en la eficiencia como principio para aliviar el malestar de la sociedad frente a las instituciones y cambiar la imagen de corrupción y separación que se fue conformando respecto al actuar de la administración pública tradicional (Brugué, 1996).

Ahora bien, teniendo como fin propender por ampliar el concepto de democracia y permitir con esto la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones y el funcionamiento de la administración, a través de la participación ciudadana se hace necesario definirlo. Para ello, resulta fundamental entenderlo a partir de las relaciones que se construyen en un contexto democrático entre gobernantes y gobernados.

De esta manera, se hace alusión al concepto de participación ciudadana manejado por el Instituto Federal Electoral de México, en los cuadernos de divulgación de la cultura democrática (2016) que lo define como un acto social en el cual el individuo toma parte y expone su posición frente a otros, en este caso frente a la organización política. Sin embargo, también se toman en cuenta los límites a la participación ciudadana que expone Merino (2017), quien señala que, si bien el ideal democrático se sustenta en una participación continua y amplia de la sociedad, algunos factores externos e internos hacen que “no todos quier[a]n participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran” (p. 15).

Así, tenemos que el presente trabajo se sustenta sobre la teoría de la democracia directa o participativa que se esboza en los planteamientos contractualistas de Rousseau, sin perder de vista

los límites a la participación ciudadana que se generan en consecuencia a los factores externos e internos de los individuos. Por esta razón, surge la necesidad de conjugar la teoría democrática en su estado ideal con las limitaciones reales a la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

Para conciliar lo anteriormente mencionado se hace uso del término “poliarquía” acuñado por Robert Dahl, en tanto este construye algunos requisitos indispensables para el ejercicio de la democracia en Estados con grandes cantidades de habitantes, proponiendo una solución a la crítica que se puede generar del modelo político de Rousseau, en el cual la democracia directa solo podría hacerse efectiva en organizaciones políticas pequeñas como lo serían las ciudades-Estado (Dahl, 2004).

Para Dahl, la democracia y la participación de los ciudadanos dentro de la misma es posible si se cumplen tres garantías mínimas. En este sentido, debe garantizarse la oportunidad de “i) formular preferencias ii) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y iii) recibir por parte del gobierno igualdad de trato” (Dahl, 2009). Con estas tres condiciones puede hablarse de un gobierno que se presenta como altamente representativo pero que a su vez se muestra abierto al debate público. Así define la poliarquía Dahl, al decir que estos son “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 2009, p. 18).

6.4 *Open Government* como Propuesta para la Gobernanza e Intervención Ciudadana en las Decisiones Públicas

Durante años la actividad política y gobernanza se presentó como un tema apartado de la sociedad y solamente fue abordado por aquellos que estudian la política o aquellos que de una u

otra forma hacen parte de la actividad gubernamental, formando así una especie de separación entre gobernante y gobernados en la que estos últimos no poseían la capacidad de conocer, mucho menos de intervenir en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, durante su presidencia Barack Obama intentó hacer un tránsito hacia el gobierno abierto basado en los principios de transparencia, colaboración y participación de los ciudadanos de manera más profunda y complementaria con el derecho de sufragio (Calderon y Lorenzo, 2010).

No obstante, las discusiones respecto a la modernización de la administración pública, sustentada en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se han dado desde inicios del siglo XXI, donde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) expone la Agenda de Conectividad para las Américas, la cual pretende

motivar a otros sectores de la sociedad para que se conecten, ofrezcan información, transacciones y servicios de los gobiernos en línea y desarrollen sistemas de adquisición en línea. En este escenario, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno digital, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), para su modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativo. (Naser & Concha, 2012, p. 9)

De esta manera, se presenta un tránsito de un escenario de mera digitalización de la información pública a la propuesta constituida en el marco del Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), en la cual se entiende por Gobierno Abierto aquel que

entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderon y Lorenzo, 2010, p. 11).

Sumado a esta definición, el Gobierno Abierto reconstruye la relación entre la ciudadanía y el Estado mediante la adopción de herramientas y canales de comunicación que faciliten la transparencia, colaboración y comunicación entre actores (Ozlak, 2014). Ahora bien, la Alianza para el Gobierno Abierto y la CEPAL sustentan este modelo en tres ejes fundamentales: la transparencia y acceso a la información pública, la colaboración y la participación.

Otra definición de Gobierno Abierto que hace énfasis en la participación ciudadana es la propuesta por Don Tapscott (2010), quien lo define como

un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red. (p. 12)

Habiendo expuesto el concepto de Gobierno Abierto y los fundamentos sobre los cuales se construye una eficaz implementación del mismo, cabe señalar que, para efectos del presente trabajo, se ha de tomar el eje de participación como campo de análisis de los procesos de gobierno abierto en la ciudad. Para ello, la participación se ha de observar teniendo en cuenta la formulación

de nuevos modelos de gestión pública y la promoción de asociaciones entre los distintos actores (Estado, sociedad civil y empresas).

Así mismo, cabe recalcar la distinción conceptual entre el Gobierno Abierto y el Gobierno Digital. El primer concepto se refiere, como ya se ha expuesto, a un modelo de organización en el cual los valores de transparencia, accesibilidad y receptividad buscan responder a necesidades y demandas de la sociedad; mientras que el segundo es definido por el Banco Mundial como “aquél que usa tecnologías de información capaces de transformar su relación con ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno, y pueden servir una variedad de fines [...]” (Ozlak, 2014, p. 37. De esta manera, podríamos llegar a la conclusión que el gobierno electrónico se presenta como un medio necesario para la adopción de los estándares del gobierno abierto, sin pretender jerarquizar ninguno de los conceptos, sino evidenciando su desarrollo concomitante en la tarea de mejorar la relación entre ciudadano y gobierno.

Para finalizar, es de recalcar los siete estándares que la Open Government Standards formula respecto a la participación en los procesos de gobierno abierto. Estos son: 1) Apertura, 2) Plazos claros y razonables, 3) Información completa, clara y comprensible, 4) Colaboración activa, 5) Procedimientos de trabajo claros, 6) empoderamiento y 7) Transparencia y rendición de cuentas (Naser y Concha, 2012). A partir de estos estándares y de los conceptos previamente abordados, el presente trabajo pretende observar la aplicación de los estándares en la formulación de los planes de desarrollo durante las últimas tres alcaldías para posteriormente formular herramientas para la implementación del Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá.

7. Objetivos

Objetivo General

Evaluar la efectividad de las medidas tomadas por la administración distrital respecto a la implementación de los principios del gobierno abierto en especial lo concerniente al fomento de la participación ciudadana en la formulación del Plan de desarrollo Distrital, en las administraciones de Petro, Peñalosa y López.

Objetivos Específicos

- Identificar los principios y generalidades de los modelos de gestión administrativa, en especial los modelos burocráticos, de Nueva Gestión Pública y de Gobierno Abierto.
- Analizar el contexto histórico y político en el cual se dio la aplicación de las estrategias de Gobierno Abierto durante la alcaldía de la “Bogotá Humana”.
- Analizar el contexto histórico y político en el cual se dio la aplicación de las estrategias de Gobierno Abierto durante la alcaldía de la “Bogotá mejor para todos”.
- Analizar el contexto histórico y político en el cual se dio la aplicación de las estrategias de Gobierno Abierto durante la administración de Claudia López.

8. Metodología

Es importante señalar desde un principio el enfoque de tipo cualitativo-descriptivo que propone la presente investigación respecto a la manera en que se aborda el Gobierno Abierto como herramienta para alcanzar mayores niveles de participación democrática en la toma de decisiones políticas, para así construir un análisis referente a las posibilidades que se abren al adoptar los compromisos de participación ciudadana y modernización de los canales de comunicación a partir de las estrategias de Gobierno Abierto. Se parte de un análisis macro enfocado en las disposiciones

reglamentarias promulgadas por Colombia para guiar el análisis a un escenario micro social en el cual se pretende señalar la aplicación —o falta de la misma— en la construcción del Plan de Desarrollo Distrital de la ciudad de Bogotá.

Ahora, para la formulación y ejecución de este proyecto, en el marco de una investigación de carácter cualitativo se propone un procedimiento metodológico dividido en tres etapas de ejecución. La primera de estas etapas consiste en el análisis de documentos que aborden fuentes primarias y secundarias, es decir, bibliografía que exponga tanto los Planes de Gobierno Abierto fomentados por la AGA como disertaciones construidas por académicos que den cuenta del origen y repercusión del fenómeno de Gobierno Abierto en la democratización de la administración pública.

Como segundo momento se propone el análisis de situaciones similares que han desarrollado otros países de la región en términos de Gobierno Abierto desde sus tres perspectivas: cooperación, transparencia y participación, haciendo énfasis en esta última con el fin de determinar la incidencia de estos planes y la utilización de tecnologías de la información y la comunicación buscando ampliar la democracia y llevando a determinado territorio a nuevos índices de democracia participativa. De igual manera, al analizar este punto se pretende abordar distintos conceptos que permitan ampliar o profundizar en el estudio del Gobierno Abierto como modelo de gestión pública, tomando así conceptos como el de “gobierno digital” y “la gobernanza”.

Finalmente, como tercera etapa, se propone retomar las discusiones abordadas en las etapas precedentes y aplicar los hallazgos en el estudio de las administraciones de Bogotá, especialmente en la participación ciudadana durante el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Distrital en las administraciones de Gustavo Petro, Enrique Peñalosa y Claudia López, presentando de esta última administración un resultado y análisis parcial debido a que esta alcaldía se encuentra

actualmente en desarrollo y no es posible obtener datos completos del cuatrienio. De esta manera se puede determinar la efectividad de las medidas tomadas respecto a la implementación de un gobierno abierto y en especial frente al pilar de la participación ciudadana.

Capítulo I. De la Gestión Administrativa Tradicional, a la Nueva Gestión Pública, al Gobierno Abierto: el Panorama Latinoamericano

La administración pública hace aparición como ciencia fundamental para el estudio y funcionamiento de la actividad estatal durante el siglo XVIII en Prusia cuando se estructuran de manera formal las primeras cátedras sobre la “enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado” (Galindo, 2000, p. 3). No obstante, la actividad

administrativa como herramienta para el correcto funcionamiento del Estado se presenta como una actividad de larga data, siendo evidenciable tanto en las sociedades clásicas griegas y romanas como en los modelos de Estado orientales.

Teniendo esto en cuenta, la ciencia de la administración pública se ha desarrollado a través del tiempo, generando propuestas de modelos administrativos que responden a las necesidades específicas de los gobiernos y sistemas estatales. En este sentido, la aparición de los modelos burocráticos, modelos de gestión y basados en la gobernanza responden a contextos determinados que los dotan de características necesarias de abordar con el fin de comprender los objetivos que se persiguen, sus alcances y sus limitaciones.

Ahora bien, este desarrollo en materia de la ciencia de la administración ha repercutido en los modelos de la administración pública implementados en América Latina, en donde se evidencia el desarrollo de modelos que van desde lo burocrático, pasando por los modelos basados en la gestión, hasta adoptar los nuevos modelos que, apoyados en las nuevas TIC pretenden ampliar los índices de gobernanza.

Por lo anterior, el presente capítulo pretende exponer las distintas teorías sobre las que se ha desarrollado la ciencia de la administración y gestión pública, para lo cual es necesario abordar la administración pública a través de la historia, haciendo especial énfasis en los modelos nacidos en Alemania y desarrollados por Max Weber, posteriormente abordando el cambio del paradigma burocrático de la administración pública y el surgimiento del modelo de Nueva Gestión Pública, para finalmente dar un primer acercamiento a los modelos post-Nueva Gestión Pública entre los que se pueden ubicar las estrategias de Gobierno Abierto y los programas de gobierno digital.

Este primer capítulo responde a la necesidad de sentar las bases conceptuales y teóricas sobre las que se desarrollan las discusiones entorno a las medidas tomadas por la administración

distrital para ampliar los índices de participación ciudadana, conforme a los pilares de los modelos del Gobierno Abierto que ha suscrito Colombia a través de la AGA. Lo anterior, toda vez que el Gobierno Abierto, como se ha señalado, es producto del desarrollo de los paradigmas de la post-Nueva Gestión Pública.

1. Desarrollo Histórico y Teórico de la Administración Pública

El concepto de la administración pública ha sido bastante discutido. Para el presente trabajo, la administración y gestión pública se definen como ciencias que se encuentran estrechamente relacionadas con el funcionamiento del Estado y con la capacidad que este tiene de organizar sus instituciones con el fin de responder a las necesidades particulares de sus ciudadanos, procurando ofrecer a estos una coordinación eficaz y eficiente de los recursos con el fin de alcanzar un bienestar general. De esta manera, el estudio de la administración y gestión pública relacionan conceptos traídos de la economía, la ciencia política e incluso la sociología.

Ahora bien, es necesario señalar que el concepto de administración pública contiene tres ejes fundamentales: la actividad administrativa, el estudio de la administración y la investigación y la generación de conocimiento alrededor de la actividad pública (Sánchez, 2001), con lo cual es posible dar una connotación de ciencia a la administración pública.

Tomando como base las discusiones respecto a definición de la administración pública y la relación que esta tiene con distintas ciencias sociales, se pueden rastrear los antecedentes de la actividad de la administración pública hasta la cuna de la civilización occidental. Así, las ideas de pensadores griegos como Platón y Aristóteles con respecto a las actividades o facultades estatales giran alrededor de las funciones administrativas del Estado y los servicios que este presta, resaltando la educación y la justicia como servicios elementales, sin dejar de lado la prestación de otros servicios de índole sanitario y de seguridad, necesarios para garantizar un bienestar comunal.

Pese a que estas pueden ser actividades de la administración pública incipientes, no es sino hasta la aparición de los Estado-nación modernos y de la profesionalización de los tomadores de decisiones que se puede hablar de ciencia de la administración pública en términos actuales. Sin embargo, cabe ahondar un poco más en los antecedentes lejanos de lo que sería conocido, posteriormente, como la ciencia de la administración pública, señalando que los fenómenos encontrados en las primeras civilizaciones corresponden únicamente a uno de los tres ejes — actividad de la administración— que la fundamentan en la actualidad.

De esta manera, es válido asegurar que la historia de la administración pública se ha desarrollado a la par con las grandes civilizaciones, toda vez que su objeto de estudio y aplicación es tan antiguo como el gobierno mismo. Las primeras civilizaciones de las que tenemos registros son los sumerios, quienes iniciaron este desarrollo civilizatorio alrededor del año 4000 a.C. Este proceso de desarrollo conllevó a que se formaran pequeñas ciudades-estado independientes que enfrentaban problemas cotidianos de infraestructura y salubridad, por lo tanto, se vio la necesidad de profesionalizar las funciones públicas y gubernativas, separando así de estos cargos a los *patesis*² (Sánchez, 2001).

Posteriormente, en el siglo VI a.C., tras las victorias militares, se constituiría uno de los imperios más grandes de la historia: el Imperio Persa. Lo extenso de este nuevo imperio obligó a que Ciro, su emperador, dividiese el territorio en provincias ligadas a un poder central en cabeza del rey. Sin embargo, la administración de estas provincias y la vigilancia de los encargados de los territorios obligó a conformar un cuerpo de inspectores que supervisarán el funcionamiento de las provincias. Así se da paso a una profesionalización de funcionarios que sentarían las bases de una

² Funcionario a cargo de las ciudades-Estado que tenía funciones sacerdotales, por lo tanto, actuaba bajo la voluntad del dios regente en la ciudad, actuando así más como un supervisor que como un administrador.

administración pública rudimentaria y que, posteriormente, otros grandes imperios imitarían y desarrollarían.

Una de las experiencias que sería de gran importancia para el desarrollo de la ciencia de la administración pública es la que se dio en el Imperio Romano, de la que posteriormente Occidente sería heredero. Dentro de la administración romana resalta el conocimiento y su desarrollo sobre la seguridad y la conducción de las ciudades con el objetivo de gobernar de la mejor manera posible. De igual forma, las grandes construcciones son características del Imperio Romano, pero estas requerían de una planificación y ejecución concertada, por lo tanto, fue necesaria una modernización que se tradujo en las reformas que propiciaron los emperadores Julio Cesar y Augusto, las cuales, según expone Sánchez (2001), estuvieron encaminadas a desarrollar una reforma a la administración y la constitución de un Consejo Administrativo que implementó las carreras administrativas, dando paso a una proto burocratización de la administración pública (Guerrero, 1998).

Esta burocratización de la administración pública condujo a la creación de una jerarquía clara dentro de la sociedad y una asignación fija a los funcionarios que prestaban su servicio al imperio, innovación que sería retomada en los modelos burocráticos modernos.

Posteriormente, durante el siglo XVIII en Europa se desarrollaron las llamadas ciencias camerales, las cuales, retomando la figura de *kammer* implementada desde el siglo XVI, estudiaron las técnicas administrativas. No obstante, estos estudios no llegan a abordar los fines de la ciencia de la administración toda vez que se trata de “una mixtura científica primitiva de información relativa a la economía, contribuciones, política, gobierno, estadística, contabilidad, etc.” (Langrod, 1954, p. 497). A partir de estos estudios cameralistas se desarrollaron los principios de las ciencias

de policía y los incipientes estudios de la ciencia administrativa, en cabeza de autores como von Justi en Alemania.

Con lo anterior, es evidente la evolución histórica de la administración pública y la relación directa con el gobierno de los Estados. Sin embargo, como ya se ha señalado, estas experiencias históricas no constituyen por sí solas el nacimiento de la ciencia de la administración en términos actuales.

Los imperios del Medio Oriente, el Imperio Romano, las experiencias cameralistas y el sistema napoleónico sientan las bases de lo que hoy conocemos como administración y gestión pública. El siguiente apartado pretende profundizar en las discusiones teóricas y la profesionalización de los estudios del gobierno nacida con la modernidad.

2. Modelo de Administración Pública Burocrática Tradicional

Pese a este desarrollo teórico y científico, que precede a la ciencia de la administración, para hablar de la administración pública en los términos modernos es indispensable iniciar abordando el modelo burocrático tradicional propuesto por el alemán Max Weber. La burocracia, como base en el modelo tradicional de administración pública, nace con la adopción de una racionalidad instrumental por parte de las sociedades occidentales, las cuales crean, alrededor de dicha racionalidad y de la legalidad, los fundamentos de la legitimidad de una sociedad (Villoria, 2009) y construyendo así una sociedad racionalista y mecanicista.

Para Weber, la burocracia se constituye como un factor clave para el desarrollo y funcionamiento de organizaciones complejas, tanto en el ámbito público como privado, que propende por un funcionamiento basado en la eficacia y la racionalidad con el fin de alcanzar metas y logrando el mejor resultado con el menor gasto posible (Petrella, 2007). Weber expone algunos principios sobre los que se sustenta la llamada “dominación legal de los sistemas

burocráticos”, resaltando el objetivo que cada uno de estos cumple dentro del modelo de administración burocrática.

De esta manera: i) la especialización, junto a la preparación del servidor que esta conlleva, garantiza el cumplimiento de los objetivos de la administración mediante una división del trabajo; ii) la jerarquización organiza los cargos dentro de la administración permitiendo que “los funcionarios superiores controlen a los funcionarios inferiores” (Weber, 2000, p. 5) y distribuyendo las responsabilidades entre los distintos niveles jerárquicos; iii) la regulación construye un sistema normativo y de principios que regulan el actuar del servidor y; iv) la impersonalidad del cargo ejercido, relacionando así el actuar burocrático con el actuar de la administración, lo que impediría una apropiación privada del cargo y una ruptura en la sujeción normativa y jerárquica (Galindo, 2000).

Para comprender los planteamientos teóricos de Weber y la relación con la administración pública es necesario abordar otros conceptos que se desprenden del discurso respecto a la burocracia. En este sentido, la dominación legal es uno de estos conceptos, el cual se sustenta en la existencia de normas y funciones establecidas para el actuar burocrático. Ahora bien, estas burocracias se caracterizan por

tener un cuadro administrativo compuesto por funcionarios con un respeto riguroso a los deberes de su cargo, con competencias fijadas estrictamente, seleccionados por la calidad de su formación profesional, con sueldo fijo, con una carrera de ascensos y promociones, con una estricta vigilancia de sus funciones y de su desempeño, y separados totalmente de los medios administrativos. (Martínez, 2016, p. 149)

Con ello, el modelo de administración pública tradicional basó su funcionamiento en el modelo burocrático con el fin de impulsar distintas transformaciones al interior de los gobiernos e instituciones públicas para prestar los distintos servicios a su cargo de manera eficiente, técnica y bajo una normativa expresa. Este modelo de administración burocrática tradicional fue adoptado por distintos países europeos desde finales del siglo XIX, llegando a Estados Unidos a principios del siglo XX y a América Latina en el periodo de la posguerra, propiciando múltiples reformas administrativas (Bresser, 1996) que conducirían al surgimiento de un servidor público regido por marcos normativos y con el único fin de contribuir al progreso económico (Restrepo, 2011).

Las consecuencias que subyacen a la adopción de un modelo burocrático las expone Santiago Martínez al aseverar que estas se traducen en sociopolíticas y económicas, dentro de las cuales identifica consecuencias positivas y negativas. De esta manera, en cuanto al enfoque sociopolítico expone que la burocracia incide en el control del aparato estatal y la profesionalización de sus instituciones y funcionarios. Sin embargo, bajo esta perspectiva, esto conlleva a que el Estado, altamente burocrático, pueda ser utilizado para fines más allá de los necesarios para un buen gobierno. Por su parte, dentro del orden económico, la burocracia actúa, según Martínez, como una herramienta para el sostenimiento del sistema económico que se desarrolla (Martínez, 2016).

A pesar de que el modelo burocrático en Europa y Estados Unidos se desarrolló a la par con modelos democráticos, en América Latina el autoritarismo hizo uso de los modelos burocráticos de la administración pública con el fin de lograr los proyectos gubernamentales, a la vez que mantenían bajo control la participación de las organizaciones, sectores populares y grupos de coalición (Marquez y Godau, 1983). Durante los años 50 y 60 del siglo XX, este modelo se presentó como la única opción organizativa del Estado, basado en la legalidad y racionalidad. Sin

embargo, “en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia” (Prats, 1998, p. 9). De tal forma, se constituyeron modelos semiburocráticos en apariencia, pero que se desarrollaron, en términos de Weber, como burocracias patrimoniales³.

En el caso brasileño, desde 1936 fueron introducidas múltiples reformas administrativas con el fin de adoptar los principios de la administración burocrática clásica, esto a través de la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público, con lo cual se dio inicio al proceso de reforma administrativa del país y la adopción de los “principios centralizadores y jerárquicos de la burocracia clásica” (Bresser, 1996), aunque las primeras medidas provocaron críticas cuando tan solo llevaban dos años implementadas.

En igual sentido, Colombia adopta los principios burocráticos en la administración pública de manera formal con la expedición de la Ley 165 de 1938, la cual abrió la puerta a la regulación de la función pública, adoptando para sus empleados un régimen disciplinario y salarial, un sistema de estabilidad laboral y de ascenso interno (Martínez Cárdenas, 2010). A partir de esta ley el sistema burocrático en Colombia se fue consolidando hasta ser parte integral de la Constitución nacida en 1991 que en su artículo 125 dispone que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”.

Con las crisis de Estado y de la administración pública, el ideal weberiano no se desarrolló en América Latina de forma correcta, conllevando a que la organización burocrática del Estado

³ El concepto patrimonialista en la teoría weberiana hace alusión a la dominación que se constituye con el fortalecimiento de una burocracia. Esta dominación se sustenta en la autojustificación que obtiene la burocracia en un Estado moderno y en el monopolio del uso de la fuerza que recae sobre el Estado. Así, se tiene que este concepto se relaciona con la aparición de la dominación legal-racional y la superación del estadio feudal. (Zabludovsky, 1985).

fracasara debido a los contextos políticos y económicos presentes en la región. Respecto a la crisis o a las limitaciones del modelo burocrático tradicional, Gómez, citado por Petrella, afirma que

la concepción weberiana resulta insuficiente para el funcionamiento de las organizaciones públicas modernas debido a la rigidez de sus actuaciones, al excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas, a la toma de decisiones vinculadas excesivamente al reglamento. (Petrella, 2007, p. 18)

Los cambios que suscitaron las organizaciones estatales a partir de la década de los setenta hicieron imposible que un modelo cerrado y reacio a transformarse en función de los cambios políticos y económicos se mantuviera vigente. Este fracaso en la formalización de una organización burocrática en los países de Latinoamérica dio paso a nuevas formas de organización en la administración pública a partir de la década de los sesenta y setenta, generando grandes transformaciones hasta la década de los noventa.

Con las crisis del Estado, de la representatividad y de la administración burocrática tradicional, desde hace unas décadas se han venido presentando transformaciones en la organización estatal con el fin de adoptar modelos gerenciales a través de los cuales se pretende solventar la rigidez burocrática y la centralización de las discusiones en cabeza del Estado, fomentado por el auge de modelos económicos liberales. De esta manera, entra a los escenarios de la teoría de la administración pública la llamada Nueva Gestión Pública (NGP).

3. Modelo de Nueva Gestión Pública

En este contexto, el modelo de la Nueva Gestión Pública surge como un paradigma de ruptura dentro de la teoría de la administración pública, el cual pretende incluir los conceptos de gobernanza y de gestión empresarial con el fin de dotar de mayor eficiencia, adaptabilidad y menores costos a la administración. Con este proceso,

se comenzó a poner sobre la mesa la pérdida de centralidad del Estado y la necesidad de abrir la gestión de los asuntos públicos a la interacción con el entorno, en base a la idea de gobernanza pública, con una orientación hacia la colaboración de redes de actores para la configuración de las políticas o la prestación de servicios públicos. (Criado, 2016, p. 250)

Las transformaciones del Estado que redujeron su rol en las esferas sociales y económicas han provocado cambios en la administración y las políticas, pretendiendo ampliar la capacidad institucional y la eficacia de la administración pública con el fin de garantizar mejores escenarios para la actividad económica. De esta manera, organismos como el Banco Mundial proponen una serie de medidas para la transformación administrativa entre las cuales se encuentran el fomento a la competencia de sus servidores, una apertura de las instituciones gubernamentales y la descentralización de las mismas (López, 2004).

La Nueva Gestión Pública aparece como un concepto abordado desde distintas aristas. Mientras para unos se trata de un modelo de administración que tiene como características el manejo descentralizado y la aplicación de herramientas adaptadas de la administración privada como lo son el *controlling*, el *benchmarking* y el *lean management*; para otros, se trata de un proceso de privatización de las actividades gubernamentales (Schröder, 2007) promovidas por las múltiples reformas de las agendas neoliberales.

Schröder (2007) expone las características de la Nueva Gestión Pública, entre las cuales se encuentran: i) orientación dirigida a la competencia, en la cual se separan las funciones de los prestadores de servicios y los financiadores de los mismos, así como la separación entre los organismos estratégicos y operativos; ii) enfoque dirigido a prestar el servicio basado en la

efectividad, eficiencia y calidad; iii) procesos no solo de descentralización sino de delegación de la prestación de servicios.

La adopción del modelo de la Nueva Gestión Pública coincide con el auge de las políticas neoliberales y la reducción del papel del Estado en los distintos países de América Latina. En Brasil, por ejemplo, la reforma administrativa de 1967 abrió campo a la implementación de estos nuevos modelos que pretendían la desburocratización de la actividad administrativa, desarrollada a través de un plan de gobierno institucionalizado durante el periodo de 1979 y 1983. Por lo tanto, la promulgación de normas como el Decreto-Ley 200 tuvo como objetivo la descentralización a través de la transferencia de funciones en materia de prestación de servicios y se instituyeron como principios fundamentales de la administración “la racionalización administrativa, la planificación y el presupuesto” (Bresser, 1996).

Ahora bien, como se ha planteado anteriormente, las reformas promovidas por múltiples actores internacionales se sustentan en el éxito que han generado en el ámbito privado las ciencias de la gestión, pero este trasplante de metodologías y modelos al sector público acarrearía problemas basados en el carácter plural de la administración pública, esto lo expone Echebarria y Mendoza (1994), citados por López (2004), al argumentar que

la limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas. (López, 2004)

Sumado a lo anterior, la crisis de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica agrega una nueva arista que recalca Andrea López al retomar los planteamientos de distintos autores que observan que la aplicación del modelo de la NGP se enfrenta a administraciones públicas caracterizadas por relaciones clientelistas y patrimonialistas que inciden en el mal funcionamiento en los países de la región. De igual forma lo expone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al denotar “una falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región”.

Por tal motivo y enmarcado en las transformaciones tecnológicas de finales del siglo XX, se han construido nuevos modelos que haciendo uso de las TIC transforman las relaciones que hasta el momento se han desarrollado entre gobierno y ciudadanos.

4. Modelo Post-NGP, Gobierno Abierto y Estrategias Digitales

La adopción de métodos empresariales adaptados al sector público que se generó con los modelos de la Nueva Gestión Pública tuvo como consecuencia un debilitamiento en la participación ciudadana, la gobernanza y el interés público por los asuntos de gobierno, toda vez que el afán de dotar a los funcionarios de capacidades que van más allá del dominio público fomentó “el auge del secreto en las relaciones al interior del aparato”, lo cual tuvo como consecuencia “[...] no permite que haya transparencia en los mecanismos burocráticos, aumentando el recelo y la desconfianza por parte de la sociedad” (Martínez, 2016).

Se hizo necesario adoptar nuevas transformaciones que abordaran estos problemas en búsqueda del fortalecimiento de la gobernanza y la ampliación del acceso ciudadano a servicios públicos, a través de la constitución de espacios virtuales. Con esto en mente se formulan las bases de lo que en un futuro se consolidaría como el modelo del Gobierno Abierto.

Con ello se crea una ruptura en los modelos en materia de administración pública desarrollados hasta el momento, los cuales se han basado en concepciones que han centrado su atención en distintos ejes de la triada Estado-Mercado-Sociedad civil. Así lo retrata Oscar Oszlak al exponer al respecto que

El modelo weberiano está claramente asociado a una concepción Estado-céntrica, del mismo modo en que la NGP está asociada a una visión mercado-céntrica y la filosofía del Open Government, que podríamos considerar socio-céntrica, tiende a destacar el protagónico rol de la ciudadanía y la sociedad civil. (Oszlak, 2013, p. 2)

La revolución tecnológica de la que hemos sido testigos a lo largo de las últimas décadas ha impactado en todos los ámbitos de la vida en sociedad, transformando así las relaciones que se tejen entre distintos actores y esferas sociales. La administración del Estado y la relación que se constituye entre gobernantes y gobernados no ha sido ajena a estos cambios (Oszlak, 2014). De igual manera, el desarrollo de las TIC ha generado interés respecto al manejo de la información y provocado a una mayor demanda de participación ciudadana y transparencia en la toma de decisiones públicas. Estas demandas sociales hacen necesaria una reforma en los modelos y prácticas, más allá de la gestión pública hegemónica. Bajo estas necesidades se desarrollan modelos que el mismo autor denomina post-NGP, dentro de las cuales destaca la postura que es objeto del presente escrito, el Gobierno Abierto.

Este nuevo paradigma expone algunos cambios dentro de la administración pública, los cuales son expuestos por Denhardt, y citados por Oszlak, quien propone siete principios de este nuevo enfoque, los cuales se basan en:

Servir a ciudadanos, no a clientes; procurar el interés público; valorizar la ciudadanía, no el empresarismo; pensar estratégicamente; actuar

democráticamente; no dar por sentada la rendición de cuentas; servir en lugar de dirigir; valorizar a la gente y no a la productividad (Denhardt, 2007, p. 49).

Con lo anterior como derrotero y sustentado en la revolución del Internet 2.0, durante la administración de Obama en los Estados Unidos se constituye el *Open Government Partnership*, con lo que se logran los primeros pasos para la adopción de un modelo de gobierno abierto, a través del cual se pretendió poner las TIC en función de la participación civil⁴.

Habiendo expuesto estas características es posible definir el Gobierno Abierto como:

aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Ahora bien, cabe resaltar que la transparencia, la participación y la colaboración se elevan como los pilares sobre los que se construyen los procesos del Gobierno Abierto. De esta manera, en primer lugar, la transparencia se muestra como eje fundamental a través del cual se pretende dar al ciudadano la capacidad de ejercer un control sobre las decisiones de gobierno y la utilización del presupuesto para satisfacer las necesidades comunes. Así mismo, la transparencia en la actividad gubernamental persigue la reducción de la brecha entre gobernantes y gobernados, bajo el entendido de una relación asimétrica de poderes y sustentada en la falta de información abierta a los ciudadanos.

Por otro lado, el eje de la cooperación también se ve impulsado por la revolución de las TIC, toda vez que estas amplían el acceso a la información y el diálogo de saberes en las múltiples

⁴ El auge de la participación propende por que la sociedad civil adquiera un rol de “co-decisor de políticas públicas, co-productor de bienes y servicios y contralor de la gestión pública” (Oszlak, 2013, p. 7).

esferas de las decisiones administrativas. De esta manera, se pretende construir soluciones “con las personas y no para las personas” desde donde se busca “la participación de múltiples actores, nuevas formas de crear conocimientos y procesos diferentes de innovar” (Ramírez, 2017, p. 18).

Finalmente, el eje de la participación ciudadana materializa el empoderamiento ciudadano que se consigue a través de la apertura de datos y diálogo de saberes, con el fin de plantear un escenario, basado en las plataformas digitales, en el cual la sociedad civil pueda contribuir al mejoramiento de la administración pública e impacte de manera positiva en la calidad de vida de los ciudadanos y en el mejoramiento de los servicios públicos recibidos.

Ahora bien, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto hace una diferenciación entre niveles de participación ciudadana, dentro de los cuales menciona el “informativo, consultivo, decisorio y de cogestión o coproducción” (CLAD, 2016, p. 7). Las instituciones de la administración pública deben construir herramientas o mecanismos que garanticen la democratización, eficiencia y efectividad, privilegiando el nivel de participación de coproducción frente a los niveles consultivos.

En América Latina, la modernización de la administración pública y la adopción de nuevas tecnologías para el ejercicio estatal se sustentó en lo planteado por la CEPAL dentro de la Agenda de Conectividad para las Américas, que tiene como objetivo

[...] motivar a otros sectores de la sociedad para que se conecten, ofrezcan información, transacciones y servicios de los gobiernos en línea y desarrollen sistemas de adquisición en línea. En este escenario, las resoluciones, declaraciones y compromisos de política regional fueron encaminadas en el sentido amplio de mejorar el desempeño del sector público con la adopción del gobierno digital, y la utilización intensiva de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC),

para su modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos. (CEPAL, 2017, p. 9)

Estos objetivos dan paso a que los países de América Latina adopten las propuestas del Gobierno Abierto y se incorporen, de manera paulatina, a la iniciativa multilateral de la Alianza para el Gobierno Abierto, adoptando en primera medida marcos normativos respecto a compras electrónicas, a la modernización de los insumos tecnológicos de la administración y la transparencia de los datos en beneficio de la lucha contra la corrupción en la gestión pública.

Dentro de los países que han adoptado medidas de Gobierno Abierto, encontramos a Costa Rica, que se incorpora de manera formal a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2012. Sin embargo, ya venía adelantando esfuerzos en materia de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción; estos esfuerzos se materializan con la promulgación de una malla normativa respecto a la adopción de un sistema de compras digitales, normas contra la corrupción y a favor de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Su ingreso a la AGA se sustentó en la necesidad de adoptar políticas y programas encaminados a fortalecer la relación entre la ciudadanía y el gobierno, a través de las cuales se fomenta la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y una mejoría en el desempeño de las instituciones gubernamentales, lo cual conlleva al fortalecimiento del Estado de Derecho en este país (Presidencia de Costa Rica, 2013). El compromiso del Gobierno de Costa Rica en adoptar los lineamientos del AGA ha tenido como consecuencia la formulación e implementación de tres Planes de Acción de Gobierno Abierto desde su ingreso a esta alianza.

El primero de estos planes expone los avances en materia de construcción de un espacio digital que facilite el acceso a la información sobre las actuaciones públicas. En este sentido, se presenta el portal ciudadano como ventanilla de interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Además, expone la creación de una plataforma digital para las compras públicas, garantizando la transparencia de los procesos de contratación y adquisición de bienes que se realizan por la plataforma.

Uno de los avances sui generis en materia de eficiencia en los trámites del ciudadano ante la administración pública se encuentra en la construcción de la plataforma *En Tiempo*, a través de la cual el ciudadano tiene la posibilidad de aplicar el “silencio positivo” sobre las peticiones administrativas que no hayan sido contestadas en el tiempo estipulado, por ende se agilizan los trámites y se monitorea la actividad administrativa, dando “cumplimiento a la Ley 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y su reglamento” (Presidencia de Costa Rica, 2013).

Por su parte, Chile inicia el proceso para suscribir los compromisos de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto en septiembre de 2011, con el fin de afianzar los avances realizados hasta la fecha en materia de gobierno cercano, gobierno eficiente y gobierno abierto, y pone al servicio de los ciudadanos la totalidad de la actividad administrativa. La AGA expone cinco desafíos sobre los cuales los distintos países deben formular sus compromisos y planes de acción, estos desafíos son: i) Mejoramiento de los servicios públicos; ii) Incremento de la Integridad Pública; iii) Gestión más efectiva de los recursos públicos; iv) Creación de comunidades más seguras; v) Incrementar la responsabilidad institucional. (Gobierno de Chile, 2012).

Ante estos desafíos, Chile define sus compromisos respecto a cuatro de estos: “el uso del gobierno abierto para el mejoramiento de los servicios públicos, el incremento de la integridad

pública, el incremento de la responsabilidad institucional y la creación de comunidades más seguras” (Gobierno de Chile, 2012, p. 3). De esta manera, el gobierno chileno adopta 19 compromisos para adelantar hasta la vigencia de 2014, entre los que resalta el fortalecimiento de la Red de Multiservicios del Estado, que busca brindar múltiples canales de comunicación entre la administración y el ciudadano.

En materia de participación y colaboración entre los distintos actores, se destaca de los compromisos adoptados por el gobierno chileno el proyecto de ley sobre partidos políticos que pretende otorgar mayores derechos a los militantes con el fin de ampliar la participación de los mismos en la elaboración de programas y, de forma transparente, en las decisiones tomadas al interior de estos. De igual manera, el gobierno impulsa la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas públicas a través de la creación de plataformas digitales, diálogos participativos y consultas populares.

En 2018, el gobierno chileno suscribe otro acuerdo que contiene 12 compromisos que pretenden fortalecer las acciones encaminadas a la implementación de un gobierno abierto efectivo. Dentro de estos nuevos compromisos, en materia de fomento a la participación ciudadana, cabe resaltar el fortalecimiento de los Consejos de Sociedad Civil, con lo cual se pretende dar efectivo cumplimiento a la Ley 20.500 que crea los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. Así mismo, se pretende diseñar modelos formativos que doten a los ciudadanos del conocimiento efectivo para la participación ciudadana.

Si bien existen más países de la región que se han acogido a la Alianza para el Gobierno Abierto, se mencionan estos dos casos toda vez que la adopción de esta estrategia se realiza a la par con Colombia, por lo cual se hace posible observar el desarrollo conjunto y determinando las cercanías, discrepancias, adelantos y rezagos de forma muy general.

5. Desarrollo y Características de la Administración Pública en Colombia

Como se ha señalado con anterioridad, la adopción de una administración pública en términos modernos se da con el desarrollo y consolidación del Estado moderno. Este proceso comprende desde el siglo XVIII hasta principios del siglo XX y se caracteriza por desarrollarse a la luz de cinco propósitos fundamentales, en términos de André Roth (2006), estos son

la consolidación territorial y la integración de los sistemas de los Estados, la diferenciación entre la política, la economía y las fuerzas militares, el control de los medios de coerción, la pacificación interna y *la centralización y expansión de la administración*. (p. 283)

En el caso colombiano, la modernización del Estado se dio en las últimas décadas del siglo XIX cuando el país experimentó un proceso de centralización política efectiva. Sin embargo, otras tesis aseguran que estos procesos se originan en las llamadas “reformas borbónicas” que, inspiradas en la ilustración francesa, pretendieron “racionalizar la gestión del Estado y hacerlo más eficaz” (Jaramillo, 1982. Citado por Roth, 2006, p. 286), con lo cual se hizo necesario una reorganización de la administración colonial que se caracterizaba “por la inexperiencia de los funcionarios, lentitud, nepotismo, corrupción, abusos de autoridad, favoritismo hacia parientes y amigos, etc.” (Roth, 2006, p. 286). Al final, estas reformas administrativas no surtieron el efecto esperado debido a que los nuevos puestos administrativos creados fueron utilizados para ubicar familiares o amigos de las casas adineradas.

Con el advenimiento de los procesos republicanos del siglo XIX se fomentaron nuevas reformas de carácter administrativas en busca de la expansión de la burocracia en Colombia, no

obstante, los bajos niveles de alfabetización en la población hicieron que estos primeros intentos de una burocracia nacional estuviesen ligados simplemente a beneficios de clase. De igual manera, la falta de recursos en algunas regiones hacía imposible cumplir con los principios de la burocracia en el proyecto republicano de Colombia (Roth, 2006).

En el caso colombiano, son múltiples las normas, de carácter nacional e internacional, que han abordado temáticas como la participación, la transparencia, la lucha contra la corrupción y cooperación que posteriormente serían promovidas por la estrategia de Gobierno Abierto. En este sentido, normas como la Ley 1757 de 2005 abordan la participación ciudadana y el control político a través de la rendición de cuentas dentro de la administración pública. Así mismo, en 2011 se adopta el estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), con el cual se quiso desincentivar las prácticas clientelistas y patrimonialistas que se desarrollan en las instituciones gubernamentales por parte de los servidores públicos.

Desde 2012 el Gobierno colombiano ha desarrollado una serie de iniciativas basadas en el buen gobierno y en la adopción de los compromisos en materia de Gobierno Abierto. Para esto, ha venido implementando planes de gobierno en línea a partir de una estrategia centrada en el ciudadano que pretende proveer servicios y trámites en un espacio electrónico. Esta iniciativa se corresponde con la promulgación del Decreto 19 de 2012, llamada Ley anti trámites, con la que se “dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”.

De igual manera, en materia de transparencia y lucha contra la corrupción se adoptaron compromisos frente a la “contratación eficiente” a través de la cual se pretendió que la información publicada en los portales gubernamentales cumpliera con los requisitos de “funcionalidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, accesibilidad, oportunidad, coherencia,

aplicabilidad, no redundancia, importancia, disponibilidad, interpretabilidad y comparabilidad” (Observatorio regional de Planificación para el Desarrollo, 2012, p. 7), dicho compromiso se materializó con el Decreto 1510 de 2013 “por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”.

En 2017, el gobierno colombiano suscribe su tercer Plan de Acción Nacional para el Gobierno Abierto, suscribiendo en esta ocasión 14 compromisos en materia de transparencia, participación y cooperación, dentro de los cuales primaron aquellos relacionados con el acceso a la información pública y de ampliación de la participación ciudadana, entre los que destacan la territorialización de lineamientos en prevención de violencia sexual contra mujeres y niñas en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre la extinta guerrilla de las FARC y el Estado colombiano.

De igual manera, cabe señalar los esfuerzos en materia de participación a través de la implementación de un Observatorio Ciudadano como herramienta destinada a la recopilación, análisis, interpretación y difusión de información relevante de la experiencia ciudadana frente a los distintos organismos de la administración pública. Ahora bien, respecto a la apertura de datos se planteó desarrollar el portal web del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, el cual “[...] será la cara a la ciudadanía del Sistema de Información, ya que dicha información será el resultado de la información reportada por los sectores responsables de dar cumplimiento a las tareas planteadas por el Acuerdo” (Observatorio regional de Planificación para el Desarrollo, 2017, p. 18).

Resultados

El presente capítulo abordó el desarrollo teórico y conceptual alrededor de la administración pública, dando cuenta de la evolución que esta ha tenido y abordando de manera

especial los modelos burocráticos, de Nueva Gestión Pública y los modelos post-Nueva Gestión Pública dentro de los que se ubica el Gobierno Abierto. Apoyado en lo anterior, se analizó el impacto dentro de los modelos adoptados por los países latinoamericanos, haciendo énfasis en el caso colombiano, mostrando con ello las deficiencias que el modelo burocrático presentó en la administración del Estado.

De igual manera, se abordaron las generalidades del Gobierno Abierto como estrategia en la administración pública y respuesta a la ineficacia que los modelos precedentes desarrollaron. Así, se presentan las experiencias de Costa Rica y Chile como Estados que han adoptado estos compromisos a la par del Estado colombiano, haciendo posible el análisis de los acuerdos suscritos por cada uno de estos en materia de acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y fortalecimiento institucional.

En este sentido, la Tabla 1 representa los tres paradigmas abordados en el presente capítulo, resaltando las diferencias de enfoques que cada uno de estos toma como sustento. Dando cuenta de que dichos paradigmas responden a las necesidades y contextos específicos que se han desarrollado en el mundo y que no solo han tenido influencia en la administración pública, sino en todas las ciencias sociales. Por ende, es posible exponer una relación entre el liberalismo y el modelo burocrático, el neoliberalismo y los modelos de la NGP y la globalización frente a los modelos de Gobierno Abierto.

Por su parte, la Tabla 2 contrasta los acuerdos pactados por Costa Rica, Chile y Colombia respecto a las estrategias para el Gobierno Abierto, dando cuenta de los compromisos adquiridos por estos países y el porcentaje que representan. Con ello es posible evidenciar la forma en la que estos países han venido adoptando mayores compromisos en materia de participación ciudadana, transparencia, acceso a los datos públicos y fortalecimiento institucional. En los resultados

obtenidos se muestra cómo han avanzado estos países frente a los compromisos de la AGA, toda vez que muestra la diferencia entre el primer acuerdo suscrito y el último de estos.

De tal forma, el caso costarricense muestra que el plan de acción de 2017 centra sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos y canales de acceso a la información pública. Además, se prioriza la participación ciudadana con compromisos crecientes al mismo tiempo que se disminuyen la cantidad de compromisos en el área de fortalecimiento institucional.

Por otro lado, Chile se observa una tendencia contraria en la cual los ejes de acceso a la información pública y participación ciudadana disminuyen, conllevando a un aumento en la cantidad de compromisos frente al fortalecimiento institucional.

Finalmente, Colombia muestra un aumento significativo en el eje de participación ciudadana pero una disminución en el fortalecimiento institucional. Cabe señalar que, si bien estos países analizados tuvieron un ingreso a la AGA relativamente cercano, Chile ha tomado la iniciativa al haber presentado cuatro planes de acción entre los años 2012 y 2018, mientras Colombia y Costa Rica, en el mismo periodo, solo presentaron tres.

Tabla 1*Paradigmas administrativos: características y diferencias*

Paradigma burocrático	Paradigma Nueva Gestión Pública	Paradigma Gobierno Abierto
<ul style="list-style-type: none"> Control de la actividad administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilización de la prestación de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperación entre distintos actores para la prestación de servicios.
<ul style="list-style-type: none"> Jerarquía burocrática establecida mediante normas y reglamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Jerarquía empresarial establecida mediante normas y reglamentos. 	
<ul style="list-style-type: none"> Modelo Estado-céntrico. 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo mercado-céntrico. 	<ul style="list-style-type: none"> Modelo socio-céntrico
<ul style="list-style-type: none"> Nace con el auge del modelo capitalista 	<ul style="list-style-type: none"> Se fortalece con los modelos de la economía neoliberal. 	<ul style="list-style-type: none"> Surge con la explosión de información de la revolución digital.
<ul style="list-style-type: none"> Construye una relación de ruptura entre la administración pública y el ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> Construye la relación entre la administración pública y el ciudadano-cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> Restaura la relación entre administración pública y ciudadano.
<ul style="list-style-type: none"> Promueve la profesionalización de los servidores públicos bajo normas y reglamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Promueve la profesionalización de los servidores, pero flexibiliza su actuar bajo las normas del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> Acepta los múltiples saberes para tomar decisiones de carácter público.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Implementación del Gobierno Abierto en América Latina: casos Costa Rica, Chile y Colombia

	% de acuerdos suscritos en materia de					
	Plan de acción	Total compromisos	Acceso a información pública	Integridad y rendición de cuentas	Participación ciudadana	Fortalecimiento de capacidad institucional
COSTA RICA	Primer plan 2012	24	29%	6%	21%	44%
	Tercer plan 2017	12	37%	17%	29%	17%
CHILE	Primer plan 2012	19	25%	18%	32%	25%
	Cuarto plan 2018	12	23%	18%	18%	41%
COLOMBIA	Primer plan 2011	27	30%	12%	19%	39%
	Tercer Plan 2017	14	42%	17%	41%	0%

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos de portal de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Capítulo II. Gobierno Abierto como Herramienta para la Participación Ciudadana en las Decisiones Públicas: Estudio de Caso de la Bogotá Humana

De acuerdo con lo planteado anteriormente, el Gobierno Abierto se enmarca dentro los modelos de lo que se puede llamar post-NGP. Este enfoque de la administración y gestión pública se sustenta en principios que transforman la relación entre el Estado y la sociedad civil, viendo al ciudadano como un sujeto que no es un únicamente cliente y dotándolo de una importancia fundamental, por lo que

hay que rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real [...] siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino de la gestión. (Chica y Salazar, 2016)

Con sustento en esto, se han desarrollado las estrategias de Gobierno Abierto, objeto de análisis en el presente trabajo de investigación. Sin embargo, antes de que Colombia adoptase los compromisos ante el AGA en 2012, el país había dado algunas transformaciones en materia de participación, rendición de cuentas y acceso a la información pública que pueden enmarcarse en el modelo de la post-NGP. Dichas estrategias también fueron adoptadas en la ciudad de Bogotá, convirtiéndose así en un referente de modernización de la gestión pública.

Por lo anterior, es objeto del presente capítulo abordar la evolución de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas durante la alcaldía de Gustavo Petro, exponiendo los planes, políticas y programas que dirigieron la participación ciudadana en este periodo. Para ello, se inicia con la construcción del contexto histórico-político en el que se enmarcó este periodo de la administración distrital, seguido del análisis del Plan de Desarrollo Distrital a la luz de la

participación ciudadana, para finalizar dando cuenta de los resultados obtenidos, determinando si hubo una mejoría o se evidenciaron carencias en las propuestas frente a el tema en particular.

1. Contexto Histórico-Político

En la ciudad de Bogotá las experiencias participativas han tomado lugar en reiteradas ocasiones, a través de múltiples herramientas dispuestas a la sociedad y las cuales han tenido distintos niveles de respuesta y acogida. Ello se evidencia desde 1987 con la creación de los Talleres ciudadanos de planeación o también conocidos como encuentros ciudadanos. Así mismo, la Constitución de 1991 estimula la creación de espacios, expresiones y mecanismos que facilitan la participación ciudadana. Teniendo esto en consideración, esta Carta Política reconoce la participación “como principio y fin esencial del Estado colombiano y [la establece] como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional” (Macedo, 2011, p. 18).

Desde el preámbulo de la Constitución de 1991, el carácter participativo ha sido expresado en múltiples oportunidades, de esta manera, el autor Marcelo Macedo (2011) señala que el estatus de Estado Social de Derecho que se le otorga a Colombia en el artículo 1° de su constitución implica el desarrollo de unas características democráticas, pluralistas, y participativas dentro de la república. Por su parte, el artículo 2° de la Carta Política establece como fin esencial del Estado “[...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2). De igual importancia se presenta el artículo 40 de la Constitución, el cual eleva a derecho fundamental la participación de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con esto, la participación no solo se establece como pilar del Estado colombiano, sino

que se presenta como un derecho susceptible de protección judicial a través del mecanismo de la acción de tutela.

Desde finales de la década de los noventa del siglo XX, junto a la transformación de los modelos de administración y gestión pública en modelos de post-NGP, se han desarrollado herramientas encaminadas a la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dentro de estas herramientas cabe resaltar los presupuestos participativos, los cuales se plantean como estrategias incipientes que fomentan “que los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, participen en la toma de decisiones sobre el presupuesto de su territorio, planteando y discutiendo las soluciones más justas para todos” (Quintero, 2013, p. 21).

Estas iniciativas de participación y gestión de la ciudadanía nacen en Brasil a finales de la década de los ochenta en la ciudad de Porto Alegre, momento desde el cual han ganado aceptación y aplicación en múltiples ciudades tanto de América Latina como de Europa. Además, tienen como objetivo elevar los índices de transparencia en la ejecución de los presupuestos públicos y colaborar con la lucha contra la corrupción.

De igual manera, autores como la profesora Picarella (2018) ubican a esta experiencia como precursora de los desarrollos constitucionales de la región, los cuales aportaron a las discusiones alrededor de la necesidad de modelos democráticos con mayores índices de participación ciudadana. Así, la autora afirma que

Porto Alegre se coloca entre los primeros ejemplos de mecanismos consultivos con fuertes posibilidades de procedimentalización/institucionalización que, apoyando los organismos responsables de la aprobación del presupuesto, demuestra además la posibilidad de insertar prácticas participativas como enriquecimiento de las herramientas existentes. (Picarella, 2018, p. 108)

Lo anterior conllevó a que en Brasil surgiesen mecanismos diseñados para fomentar las discusiones ciudadanas respecto al gasto del presupuesto municipal y la aprobación de un plan de inversión. El trasplante de este modelo latinoamericano se realizó en los países europeos, siendo las experiencias españolas e italianas las de mayor relevancia. No obstante, estos casos se desarrollaron de manera diferenciada en respuesta a los contextos propios, así en Europa, los presupuestos participativos se enfocaron en abordar las problemáticas de gestión urbana enfocando las herramientas participativas en los sectores medios y altos de la sociedad civil, constituyéndose, así como mecanismos de carácter consultivo más que decisorio.

A partir del año 2000, a través de la promulgación del Acuerdo 13, mediante el cual “se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan de desarrollo económico y social para las diferentes localidades que conforman el distrito capital y se dictan otras disposiciones” (Acuerdo 13, 2000, p. 1), se abrió la posibilidad de escenarios participativos de la población que dota a esta de la capacidad de incidencia dentro de los escenarios de tomas de decisiones. Aún cuando estos escenarios se muestran como elementos inaugurales en la participación ciudadana, sentarían las bases de los que al transcurso de los años se constituiría como una política y enfoque dirigidos al cumplimiento de las agendas de Gobierno Abierto.

Pese a la promulgación del Acuerdo 13 de 2000 y el sustento normativo que se construyó alrededor de este, no fue sino hasta la siguiente administración (2004-2008) que se constituyeron planes pilotos dentro de las localidades con el fin de medir la respuesta ciudadana a la posibilidad de “escoger de acuerdo con sus necesidades el orden de las prioridades para el sector social” (Quintero, 2013, p. 46), a través de los cuales se lograron determinar las limitaciones que tendrían

dichos espacios en razón de las características de la ciudadanía, como lo fue el desinterés, la falta de información y desconocimiento de la temática tratada.

Con esta primera experiencia como base, en 2009 la ciudad de Bogotá lanza un proyecto que fomentó la participación de 23.550 personas respecto a la inversión de más de cinco mil millones de pesos del presupuesto del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Respecto al plan piloto, varios autores exponen que se trató de una experiencia positiva, pero era necesario ampliar estos escenarios de participación hacia otras entidades del gobierno distrital, así como incluir grupos poblacionales tradicionalmente excluidos (Marín y Esgardo, s.f.).

En este contexto, el 30 de octubre de 2011 Gustavo Petro es elegido alcalde de Bogotá con el apoyo del movimiento político Progresistas, avalado por firmas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Durante estas elecciones, Petro obtuvo el 32,22% de la votación válida. Pese a que la alcaldía fue ganada por este movimiento político, en el Concejo no fueron mayoría, dificultando así la capacidad de gobernabilidad que Petro tuvo para el correcto desarrollo de sus propuestas (Uribe, 2016).

Respecto a los objetivos de gobierno, el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” promovido en esta administración tuvo como propósito

la construcción y el fortalecimiento de la acción política, a partir de una línea de participación intencional que permita la interlocución directa entre las comunidades y las instituciones. Es decir, revitalizar la relación entre la ciudadanía y el Estado como una mezcla que debe darse para caracterizar a esta ciudad que se presenta como una Bogotá más Humana. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, p. 4)

Ahora bien, respecto a los compromisos del Gobierno Abierto y la modernización del Estado, cabe resaltar que durante la administración de la “Bogotá Humana” se dio la incorporación

de Colombia en el AGA (en 2012), con lo cual los esfuerzos en materia de implementación de dichos acuerdos se centraron a nivel nacional. No obstante, dentro del marco legal que sustenta la Alta Consejería Distrital para las TIC se puede dar cuenta del desarrollo normativo en materia de implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en función de la transparencia, participación y colaboración, pilares fundamentales del Gobierno Abierto.

La Tabla 3 expone la normatividad en esta materia que se desarrolló a inicios del nuevo siglo y hasta el año 2012 en Bogotá.

Tabla 3

Sustento normativo para la adopción de las TIC en el gobierno distrital

Año	Norma	
2000	Decreto 1747	Se reglamenta la certificación, certificados y firmas digitales en las entidades
2002	Acuerdo 057	Se dictan disposiciones para la implementación del Sistema Distrital de Información -SDI- y se organiza la Comisión Distrital de Sistemas.
2004	Acuerdo 130	Se establece la infraestructura integrada de datos espaciales para el Distrito Capital.
2007	Decreto 619	Se establece la estrategia de Gobierno Electrónico de los organismos y de las entidades de Bogotá.
Año	Norma	

2008	Decreto 1151	Se establecen los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia.
2008	Resolución 378	Se adopta la guía para el diseño y desarrollo de sitios Web de las entidades y organismos del Distrito Capital.
2009	Ley 1341	Se definen los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones -TIC-.
2011	Resolución 001	Se definen estándares para captura de huellas dactilares y digitalización de los documentos de los ciudadanos en las entidades y órganos de control del Distrito Capital.

Fuente: elaboración propia.

Por lo anterior, para esta primera administración Distrital se tomarán como ejes de análisis el uso de las TIC con el fin de dinamizar el funcionamiento de las instituciones distritales, la participación ciudadana y la transparencia de manera individual exponiendo los programas que se encargaron de promover estos ejes.

2. “Bogotá Humana”, Primeros Pasos Para la Adopción del Modelo de Gobierno Abierto en el Distrito Capital

Habiendo revisado el contexto histórico y político en el que se enmarca la alcaldía de Gustavo Petro, podemos abordar los modelos fomentados durante esta administración que tuvieron la intención de ampliar la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la cooperación a través del uso de las TIC.

No obstante, cabe señalar que las menciones al uso de las TIC dentro del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” se encaminan a la consolidación de una estrategia de Gobierno Digital y no al Gobierno Abierto. De esta manera se expone en el artículo 44 del plan de desarrollo, al exponer el “Programa TIC para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento”.

El artículo en mención expone la pretensión de expandir y fortalecer el uso de las TIC dentro de las entidades distritales con el fin de construir un escenario en el cual la información sea compartida entre entidades y el cual influya en el ejercicio de “toma de decisiones, prestación de servicios públicos a la ciudadanía, rendición de cuentas y control social” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012, p. 9) Para ello, se propuso cuatro proyectos entre los que se encontraban “Bogotá hacia un Gobierno Digital y una Ciudad Inteligente”, dirigido al uso de las TIC en las entidades distritales con el fin de mejorar la eficiencia y capacidad de atención a las necesidades ciudadanas.

El segundo de estos proyectos se denominó las “TIC, dinamizadoras del conocimiento y del emprendimiento”, proyecto que se muestra encaminado a la alfabetización tecnológica con la intención de reducir las brechas digitales en la población, promover el uso de estas tecnologías para brindar mayor acceso al conocimiento y emprendimiento, con lo cual se buscaba superar la exclusión social y cerrar las brechas entre la población. El tercer proyecto se encaminó al fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios con el fin de fomentar espacios en donde circulase la información y la comunicación. Finalmente se promueve la utilización de software libre en el Distrito Capital y el uso de plataformas digitales para el cobro, pagos y diligencias de la ciudadanía.

En materia de participación ciudadana el Plan de Desarrollo Distrital aborda esta temática a través del artículo 36, en el cual se expone el “programa Bogotá Humana: Participa y Decide”, en donde esta se muestra como indispensable para el goce efectivo de los derechos y una verdadera aplicación de la democracia local en la ciudad. Para ello, los proyectos que componen este programa se sustentan en la pretensión de “devolver el poder de decisión a la ciudadanía en asuntos primordiales de gobierno urbano, como los procesos de planeación de la inversión, ordenamiento del territorio, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de gobierno” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012, p.7).

De esta manera, el primer proyecto prioritario que propuso la alcaldía de Gustavo Petro se centró en la planeación y el presupuesto participativo como herramientas para cerrar las brechas de segregación y discriminación social en la ciudad. Con ello, se promovió la participación ciudadana en las unidades de planeación zonal, dando la posibilidad a la ciudadanía de presentar iniciativas de inversión ante la Administración Distrital. En esta misma línea, se enmarca el proyecto para el fortalecimiento de los movimientos y expresiones comunitarias, de acción comunal organizadas y no organizadas.

Así mismo, se promovió la educación ciudadana en temas de participación como proyecto prioritario. Por otro lado, se expone un proyecto encaminado a garantizar el derecho a la información y expresión de la comunidad para la garantía de su participación e incidencia política, esto a través del contacto directo entre la ciudadanía y los medios de comunicación. Finalmente, con el fin de promover la participación de las distintas organizaciones sociales respecto a la administración del espacio y el mejoramiento de la calidad de vida de estas, se impulsa la restitución de espacios públicos y la corresponsabilidad frente al cuidado de estos.

Ahora, respecto a la rendición de cuentas el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” presenta el artículo 38 denominado “Programa transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente”. Con sustento en este programa, la administración Petro pretendió

promover un cambio cultural de rechazo a la corrupción y de corresponsabilidad en la construcción de probidad y defensa de lo público, donde el Gobierno Distrital, las localidades, los entes de control, los servidores públicos, los contratistas, los interventores, el sector privado, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y la ciudadanía, apliquen normas y comportamientos que favorezcan la probidad y la cultura de la legalidad. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012, p. 220)

Para cumplir con este objetivo, el control interno, el uso de las TIC, los sistemas de participación y los programas de transparencia se presentan como herramientas fundamentales para la lucha contra la corrupción y el incremento de los índices de transparencia en la gestión pública. Dentro de los proyectos prioritarios de interés para el presente trabajo de investigación cabe resaltar el fortalecimiento de la capacidad institucional para identificar, prevenir y tratar los problemas de corrupción. Así mismo, se buscó fortalecer las alianzas interinstitucionales para ejercer control.

Aunado a la exposición de los proyectos y programas anteriormente mencionados, es posible señalar los primeros pasos en materia de utilización de las TIC como herramienta de gobierno, no obstante, tal como lo señala este Plan de Desarrollo Distrital, dichas estrategias son dirigidas a la consolidación de un gobierno digital, el cual difiere del Gobierno Abierto, al tratarse de una transformación al interior de la administración que contribuye al uso del Internet y las tecnologías de la información para la realización de sus funciones, con el fin de responder a las

necesidades de atención de la población (Libertad y Desarrollo, 2011), sin que ello conlleve necesariamente a la adopción de los tres pilares que sustentan el modelo de Gobierno Abierto.

3. Análisis de los Programas Desarrollados por el Plan de Desarrollo Distrital. Resultados Obtenidos

Ahora bien, con el fin de exponer los resultados que alcanzaron los distintos proyectos y programas contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital, es necesario abordar la rendición de cuentas realizada por la administración de la “Bogotá Humana” teniendo en consideración los planes anteriormente expuestos para dar cuenta de los resultados alcanzados en el 2013, 2014 y 2015. Para lo cual se abordan los programas de manera separada, exponiendo los datos obtenidos de los documentos anteriormente señalados.

3.1 Balance de los Proyectos Encaminados al Uso de las TIC para la Consolidación de un Gobierno Digital

Este programa se fundamenta en los propósitos planteados en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, los cuales disponen que “toda persona tiene derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación, en particular Internet” (DUDHE, 2009, p. 59) procurando con ello generar un impacto social, económico y educativo a mediano y largo plazo.

Las estrategias referenciadas en este documento de rendición de cuentas que aportan al mejoramiento de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno fueron la

puesta en marcha de la Red Distrital de Conectividad la cual busca mejorar la capacidad de atención y respuesta a las necesidades y demandas ciudadanas.

Durante esta primera fase del proyecto, se logró conectar 25 Entidades, entre ellas

12 Secretarías, 11 entidades adscritas y 2 Supercades. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013, p. X)

De esta manera la administración Distrital logra constituir una red de intercambio de información interinstitucional e intrainstitucional, permitiendo así un flujo mayor de información. De igual forma, durante este primer periodo de la administración Petro se dio la ampliación de los servicios digitales ofrecidos por múltiples entidades, tramites en materia de construcción, licencias ambientales y de acueducto y alcantarillado fueron puestos a disposición de los ciudadanos para contribuir con la mejora en la calidad de vida de estos a través de la reducción del tiempo de los trámites ante entidades públicas.

En la rendición de cuentas del año 2014, la Alcaldía Distrital centró sus esfuerzos en la educación tecnológica con el fin de cerrar las brechas digitales. Para ello, se construyeron 15 centros de inclusión digital donde personas de los sectores más vulnerables de la ciudad lograron un acercamiento a las herramientas digitales y los servicios que la administración presta a través de estos. Así mismo, se fortalecieron las comunicaciones entre las instituciones logrando “la conexión de las cabezas de sector, 22 hospitales y 20 alcaldías locales para un total de 69 entidades en la nube esto a través de la Red Distrital de Conectividad, RDC” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

Finalmente, en la rendición de cuentas del cuatrienio, la alcaldía expone los resultados y alcances de estos dos ejes del programa “TIC para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento”⁵, obteniendo así la disminución en la brecha digital a

⁵ Este programa se enmarca en el eje 3 del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, que se denominó “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público”, el cual se sustenta en la necesidad de garantizar procesos participativos que promuevan la movilización, la organización, deliberación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía, abriendo espacios para que esta sea participe de la gestión de la ciudad. Así, el Plan de Desarrollo Distrital pretende influir en el fortalecimiento de los modelos de democracia participativa al interior de la ciudad. Ahora bien, respecto al desarrollo del programa TIC para el Gobierno Digital, autores como Mónica Fonseca (2015) lo relacionan con el desarrollo de uno de los principios que la administración Distrital expuso, siendo este “convertir la administración

través de la formación de más de 57.703 personas y la puesta en marcha de 125 zonas WiFi público. En materia de comunicación y conectividad dentro de las entidades, durante la administración de la “Bogotá Humana”, se logró “la conexión de las cabezas de sector, 69 entidades (27 entidades distritales, 22 hospitales y 20 alcaldías locales) y 38 mil servidores conectados a una misma Red Distrital (RDC) o anillo de conectividad” (Bogotá Humana, 2015).

Para desarrollar estos ejes que corresponden al incentivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, se expide el Decreto 197 de 2014, por medio del cual se pretende ahondar en el mejoramiento de las relaciones entre ciudadanía y administración, profundamente relacionadas con la “Política de Servicio a la Ciudadanía”, a través del

mejoramiento de canales de información por medio de la adecuada implementación de las TIC’S en el marco de la estrategia de Gobierno en Línea [...] el desarrollo y establecimiento de canales, que permitan la evaluación ciudadana de la gestión realizada; el cumplimiento de las normas y políticas orientadas a la racionalización de trámites, transparencia y lucha contra la corrupción. (Decreto 197, 2014)

En este Decreto, el artículo 12 aborda los canales de servicio de atención a la ciudadanía que pone a disposición la Alcaldía de Bogotá. En este sentido, los canales virtuales de mayor relevancia fueron la Guía de Trámites y Servicios, a través del cual la Administración Distrital se acerca a la ciudadanía, orientándola respecto a los requisitos, horarios y sitios de atención para la realización de trámites y servicios. Así mismo, se presenta el Portal Bogotá, siendo este el sitio web oficial de la ciudad.

Pese a que estos mecanismos de interacción entre la ciudadanía y administración distrital fueron incentivados durante el cuatrienio 2012-2015, el acceso a la información pública, que se

de Bogotá en ejemplo de transparencia en la gestión de los bienes públicos aplicando los principios de planeación y presupuestos participativos, en un combate frontal al carrusel de la contratación, las mafias y el crimen organizado”.

muestra como uno de los pilares fundamentales en la adopción de un modelo de Gobierno Abierto, no logró avances significativos. Estas falencias se pueden evidenciar durante el desarrollo de la investigación realizada por Diana Ramírez (2014), quien anota que “Indagando en distintas fuentes virtuales del gobierno distrital, se encuentra que la Administración ofrece muy poca información sobre los PP, sus dinámicas y su proceso de ejecución”⁶ (p. 17), situación que conlleva la dificultad del fomento a la participación ciudadana en escenarios posteriores al del 2012.

3.2 Balance de Resultados en Materia de Participación Ciudadana

Abordando los programas encaminados a la construcción de un nuevo modelo de participación ciudadana durante la Alcaldía de Gustavo Petro, es posible dar cuenta de que estos tuvieron como objetivo el empoderamiento ciudadano en los procesos de planeación, inversión y ordenamiento del territorio, situación que impacta de manera positiva en la prestación de servicios públicos y una nueva cercanía entre la ciudadanía y las instituciones.

Dentro de las apuestas de la alcaldía en el primer año de administración, el documento de rendición de cuentas resalta la participación ciudadana que tuvo lugar en el programa de Modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual, durante los meses entre noviembre de 2012 y abril de 2013, recibió 6.743 propuestas ciudadanas, contando, además, con la participación de más de diez mil personas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). Así mismo, se fortaleció la acción comunal en temas de salud, políticas públicas y malla vial, todo ello atravesado por estrategias de formación respecto a la participación de la ciudadanía desde los entes locales.

Ahora, durante el periodo 2012-2014 el programa de “Bogotá Humana: Participa y decide” vinculó, según las cifras expuestas en el documento de rendición de cuentas, a 216.154 ciudadanos

⁶ En relación con la búsqueda de información respecto a Presupuestos Participativos en la Ciudad de Bogotá durante la Administración Distrital en cabeza de Gustavo Petro.

en los procesos de planeación local, abordando con ellos múltiples problemáticas comunes como lo son la superación de la segregación, el cambio climático y la adaptabilidad de la ciudad⁷ y, como ya se había señalado, en problemáticas de malla vial e infraestructura de salud. Así mismo con el desarrollo de los cabildos decisorios se obtuvieron 403 iniciativas en las distintas Unidades de Planeamiento Zonal.

Como balance general de la administración, en materia de fomento a la participación ciudadana se destaca el impulso a la participación dentro de la gestión pública en programas como el Plan de Desarrollo Distrital y la Modificación al POT. De igual manera, la puesta en marcha de múltiples programas que, a través de la metodología de presupuestos participativos, hizo posible que la comunidad hiciera un ejercicio de reconocimiento de las realidades locales, enfoque poblacional y utilización de mecanismos de exigibilidad en temas como el acceso al servicio de salud.

Otro de los proyectos que se resalta en el documento es el denominado “Tú tienes la palabra”, el cual fue dirigido a los jóvenes y a las plataformas juveniles a través de los Cabildos de Juventud, con lo cual se beneficiaron 2.000 personas para ser partícipes en la elaboración del Plan de Desarrollo 2016-2020.

Si bien el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana” tuvo como eje articulador la participación política y expuso los presupuestos participativos como herramientas que pretendieron ampliar los espacios institucionales de participación ciudadana, pese a la instalación de Cabildos temáticos durante el 2012 la participación ciudadana en dichos espacios no generaron grandes proyectos, inclusive siendo que estos surgieron de los espacios de discusión y deliberación que se desarrollaron durante el primer año de la administración de la “Bogotá Humana”.

⁷ Véase: http://www.ambientebogota.gov.co/documents/10157/768918/FichaEBI_D_Proyecto817.pdf?version=1.0

Guido Bonilla⁸, citado en entrevista por Diana Ramírez, afirma que el programa piloto se desarrolló en tres etapas: la primera de estas a través de una asamblea entre comunidad barrial y expertos en diferentes temáticas, con lo cual se logró formar grupos entorno a las necesidades y clasificaciones territoriales. En una segunda etapa, se realizaron recorridos entre la comunidad y los expertos evaluando las necesidades expuestas por la sociedad civil, dando paso a la construcción de los primeros borradores de proyectos nacidos de las necesidades de la comunidad. Respecto a estos primeros borradores, la comunidad discute y propone soluciones innovadoras a las distintas problemáticas abordadas. La última de estas etapas corresponde a la votación de estos proyectos y alternativas, cumpliendo así los objetivos del modelo de democracia participativa (Ramírez, 2014), en donde la comunidad es quien prioriza los proyectos conforme a las experiencias locales.

Resultados

Al ahondar en los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital de la Alcaldía de Gustavo Petro es posible evidenciar los importantes avances en materia de construcción de un espacio virtual en el cual las entidades pueden desarrollar con mayor facilidad sus funciones, así como prestar ciertos servicios a los ciudadanos. Así mismo, es de resaltar los esfuerzos en materia de apertura participativa de la sociedad en la toma de decisiones públicas y los incipientes avances en transparencia y rendición de cuentas que también tuvieron cabida durante este cuatrienio.

De esta manera, es posible aducir que los proyectos expuestos en el Plan de Desarrollo Distrital y puestos en marcha durante la Alcaldía de Gustavo Petro se analizan como los primeros

⁸ Exdirector de participación ciudadana del Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC) durante la administración Petro y Coordinador General del programa de Presupuestos Participativos de la ciudad de Bogotá llevados a cabo durante el año 2012.

pasos en la consolidación de un Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá. Toda vez que durante esta administración se planteó el objetivo de entablar una conversación constante con los ciudadanos, la cual influye de manera directa en la toma de decisiones públicas que afectan determinado territorio o grupo social. No obstante, es evidente que durante esta administración no se logra hablar de Gobierno Abierto propiamente dicho, ya que en materia de transparencia y apertura de datos a la ciudadanía se encuentran falencias dentro del Plan de Desarrollo Distrital, utilizando las tecnologías digitales más como una herramienta interinstitucional y no como una herramienta para el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad civil.

Respecto al desarrollo de las TIC, el fortalecimiento de un Gobierno Digital para la ciudad de Bogotá y los programas implementados por la Alcaldía Petro, en el año 2013 la Fast Company -Boyd Cohen, determina que Bogotá es tercera en el ranking de ciudades inteligentes de América Latina.

Ahora bien, es necesario señalar que si bien durante el cuatrienio de la administración Petro se pusieron en marcha planes enfocados a la apertura de la participación ciudadana, a través de mecanismos como los Presupuestos Participativos y la instalación de los Cabildos ciudadanos, estos programas no lograron una incidencia profunda en la realidad ciudadana, toda vez que, según el exdirector de participación ciudadana del IDPAC, no se contaba con experiencias previas de ejercicios participativos e implementación de las demandas públicas. (Ramírez, 2014, p. 20) Así mismo, cabe señalar que estos primeros ejercicios de apertura del gobierno distrital a la ciudadanía seguían basando su accionar en una relación vertical, en la cual la administración es la que propone y desarrolla los espacios participativos, limitando de esta manera los ejercicios de discusión y toma de decisiones ciudadanas.

Capítulo III. Gobierno abierto como herramienta para la participación ciudadana en las decisiones públicas: estudio de caso de “Bogotá Mejor para todos”

En la Administración de la “Bogotá Humana”, el Gobierno Abierto como concepto, estrategia y objetivo no logró una gran trascendencia debido a que dicho concepto se mostraba reciente y su inclusión a nivel nacional como objetivo en la construcción y desarrollo del gobierno fue incipiente. No obstante, como se señaló en el capítulo anterior, algunos de los pilares que sustentan las estrategias del Gobierno Abierto fueron desarrolladas durante el cuatrienio 2012-2015. En este sentido, programas de utilización de herramientas digitales en las relaciones entre los distintos entes de gobierno, programas de fomento a la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas fueron puestos en marcha a través del Plan de Desarrollo Distrital. De igual manera, al abordar estas propuestas del plan de desarrollo de la alcaldía Petro, se evidencia una tendencia hacia la construcción de escenarios deliberativos entre la ciudadanía, pese a que en la práctica se mostraron incompletos.

Por su parte, la alcaldía de Enrique Peñalosa propone un modelo de ciudad basado en un modelo de gestión administrativa, con lo cual el cuatrienio de 2016-2019 se caracteriza por centrar los esfuerzos en la modernización institucional de la ciudad y ser contraposición directa a la administración anterior. Bajo este planteamiento, el presente capítulo aborda los proyectos desarrollados a través del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”, dando especial énfasis en lo concerniente a las estrategias de Gobierno Abierto, teniendo en consideración, además, el tercer Plan de Acción firmado por Colombia en 2017 respecto a esta temática.

Para cumplir con lo anterior, el presente capítulo construye un contexto histórico de la administración Peñalosa, dando cuenta del escenario político y administrativo en que se desarrolló esta alcaldía utilizando el análisis de las encuestas de percepción; en segundo lugar,

se exponen los planes y programas contenidos en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020, centrando la atención en aquellos que fomenten la participación ciudadana, la utilización de las TIC y el desarrollo de un modelo de Gobierno Abierto para la ciudad de Bogotá. Para finalizar, se construye un análisis respecto a los alcances y límites que se presentaron en la alcaldía de Peñalosa respecto al Gobierno Abierto y en especial al pilar de participación ciudadana.

1. Contexto Histórico-Político

Las administraciones distritales encabezadas por Samuel Moreno (2007-2011) y Gustavo Petro (2012-2015) tuvieron gran incidencia en el contexto sociopolítico que se respiraba en la capital durante las elecciones locales en octubre de 2015 en las que Enrique Peñalosa resultó electo como Alcalde Mayor de Bogotá. Múltiples son las razones por las cuales la imagen de Gustavo Petro y la de los dirigentes de izquierda, en general, se tornó negativa para una parte de la población capitalina, lo cual dio como resultado el triunfo electoral de Peñalosa. Entre estas razones podemos encontrar algunas surgidas de las narrativas del entorno político en el que se encontraba Colombia a raíz de la negociación de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. Este contexto, junto a las connotaciones desarrolladas por algunos sectores políticos y medios de comunicación, le creó a Gustavo Petro (y aquellos cercanos a él) una imagen de enemigo (Díaz, 2015).

Así mismo, los resultados de las encuestas de percepción ciudadana publicados por el programa Bogotá Cómo Vamos muestran que, al finalizar la administración de Gustavo Petro en diciembre de 2015, la ciudadanía mostraba una percepción negativa del funcionamiento de las instituciones distritales y un aumento en los niveles de corrupción en la ciudad; esto al mostrar que el 50% de los ciudadanos encuestados tenía una percepción de aumento en la corrupción y que un 51% de los encuestados creía que la administración de la “Bogotá Humana” había sido poco

transparente (Bogotá Cómo Vamos, 2015). Esta misma encuesta determinó que los factores por los cuales la ciudadanía calificaba como mala la gestión del alcalde eran tres: i) La falta de liderazgo; ii) Debilidad para tomar decisiones y; iii) No cumplir con los compromisos que adoptó a través de su programa de gobierno (Bogotá Cómo Vamos, 2015). A raíz de esto, los ciudadanos ampliaron la demanda respecto a la administración distrital, focalizando estas demandas en factores como la seguridad ciudadana, la movilidad y los niveles de confianza en la gestión de la alcaldía, puntos a los que Peñalosa pretendió dar solución a partir de sus propuestas.

Este descontento frente a las administraciones distritales y las nuevas demandas sociales tuvo repercusión en los resultados arrojados por el programa Bogotá Cómo Vamos del año 2015, cuando alrededor del 73% de las personas encuestadas manifestaron una percepción negativa de la gestión y enfoque que hasta entonces había tenido la ciudad (Martínez, 2016), construyendo así un escenario social desfavorable para la reproducción de agendas y campañas ligadas a una continuación de los mandatos distritales anteriores.

Por su parte, en el escenario político se levantaron sectores de la llamada élite social, en participación con los distintos medios de comunicación, los cuales tuvieron incidencia directa en la elección del mandatario capitalino. Al respecto, la agenda de discusión en las elecciones de 2015 fue dictada por la agenda programática⁹ de Enrique Peñalosa, permitiendo que este se ubicase en una posición favorable con las respuestas a las necesidades de la sociedad. Así mismo, Angélica Martínez (2016) expone que

⁹ Dentro del estudio del comportamiento político se aborda las temáticas enfocadas en la construcción de agendas, planes y propuestas a partir de conceptos como el de Agenda Setting, la cual se muestra como un instrumento que permite identificar los temas prioritarios dentro de la opinión pública “que han de tenerse en cuenta y que permitirán el desarrollo de acciones estratégicas para persuadir a la ciudadanía y que esta opte por votar por X o Y opción [...] el principal interés de esta teoría es identificar la capacidad de influencia para la configuración de la agenda pública por parte de los medios de comunicación o actores políticos o institucionales” (Martínez, 2016). No obstante, el presente texto no tiene como objeto realizar un estudio de la comunicación política y electoral, por lo cual se habla de agendas, planes y propuestas sin ahondar en la terminología teórica pertinente.

El comportamiento electoral de los bogotanos tradicionalmente ha sido explicado a partir de una interpretación mediática [...] La mayoría de las campañas políticas en Bogotá buscan apuntarle a conquistar ese voto de opinión, es decir cargado por un análisis de la temática de interés del momento y del estudio de una propuesta programática. (p. 46)

En este contexto, el 25 de octubre de 2015 es elegido Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá, logrando un total de 903.764 votos, correspondientes al 33.1% del total electoral (Misión de Observación Electoral [MOE], 2015), trayendo consigo la implementación del Plan de Desarrollo de Bogotá 2016-2020 el cual expone como ejes

[...] un nuevo ordenamiento territorial, calidad de vida urbana que promueva el desarrollo económico basado en el conocimiento, sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad, y por último un gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. (Castillo, 2018, p. 30)

Con ello se planteaba la posibilidad de dar un nuevo manejo a la ciudad orientado a las oportunidades de transformación de Bogotá y de su ciudadanía. Al respecto, Mónica Castillo (2018) asegura que el escenario que expuso la alcaldía de Enrique Peñalosa se construyó con el fin de incrementar el bienestar de los habitantes, recuperar la confianza ciudadana, perdida en las administraciones anteriores, a través de objetivos encaminados a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al cambio climático (p. 31).

Dentro del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá mejor para todos”, la nueva administración distrital pone en evidencia los rezagos que la anterior alcaldía dejaba en materia de implementación de herramientas para la transparencia en la gestión pública, exponiendo así el carácter de ejecución y compromiso con el que la administración de Enrique Peñalosa inicia su

mandato en la capital. De igual manera, este carácter construye el discurso sobre el cual la alcaldía de “Bogotá mejor para todos” se desarrolla.

2. “Bogotá Mejor Para Todos”. Una Nueva Etapa en la Adopción de un Enfoque de Gobierno Abierto para la Ciudad de Bogotá

Después de señalar que la alcaldía de Enrique Peñalosa se mostró como una respuesta al inconformismo de la ciudadanía con las decisiones promovidas en las anteriores administraciones, es posible dar cuenta que la administración “Bogotá mejor para todos” se plantea como un cambio de enfoque en la administración distrital, de igual manera es necesario señalar que la figura de Peñalosa se centró en la capacidad técnica y administrativa que este representaba. Estas características son contenidas en el Plan de Desarrollo Distrital que sirvió de guía entre 2016 y 2019. No obstante, para sostener estas afirmaciones, es indispensable abordar el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos”, los informes de participación ciudadana en la construcción de dicho plan y los Informes Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2016, ahondando en las propuestas respecto a la implementación de las TIC en la función de gobierno, el fomento a la participación ciudadana y la transparencia y rendición de cuentas.

En primera medida, a nivel de desarrollo del Gobierno Abierto, durante el periodo de la alcaldía de Enrique Peñalosa cabe resaltar que se formuló el segundo plan de acción 2015-2017 “Gobierno Abierto para la inclusión social y territorial”, a partir del cual se “da continuidad y se complementa la Política del Buen Gobierno [...] a partir de los mismos principios: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, servicio ciudadano, lucha contra la corrupción, gestión pública efectiva y vocación de servicio” (Comité de seguimiento AGA Colombia, 2015).

De esta manera, el punto 4.5.6 del plan de desarrollo presenta el programa “Bogotá una ciudad digital”, el cual se encamina a modernizar las infraestructuras de comunicaciones con el fin

que los ciudadanos aborden el uso de las TIC en las esferas de esparcimiento, emprendimiento y creación de solución de problemas de la ciudad. Basados en los resultados de encuestas realizadas (Encuesta Multipropósito para Bogotá¹⁰ y Encuesta Bienal de Cultura) se determinó la existencia de una brecha tecnológica entre los habitantes de las distintas localidades que impiden un aprovechamiento en materia de tecnologías, mostrando mayores dificultades en el acceso en las localidades con menores ingresos (Bogotá Mejor para Todos, 2016). Si bien el plan de desarrollo expone el avance que se ha dado en materia de aumento de redes de Internet, evidencia que dicho avance no alcanza los indicadores internacionales de desarrollo de la economía digital¹¹, razón por la cual las estrategias de Gobierno Digital pretenden incentivar “la promoción de empresas asociadas con las TIC y la innovación” (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 299).

Dentro del cuarto eje transversal denominado “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia”, el plan ubica el programa “Gobierno y Ciudadanía Digital” para dar cuenta de la necesidad que tiene la administración pública para dotarse de eficiencia, de orientar su gestión hacia los resultados y la prestación de servicios, brindándole al ciudadano mayor acceso a la información segura, completa y verificable. De esta manera y sustentado en el programa “Bogotá una ciudad digital”, que dota a la ciudad de una infraestructura adecuada, los programas de gobierno y ciudadanía digital promueven

¹⁰ La encuesta multipropósito recopila información de más de 100 mil hogares en Bogotá y Cundinamarca respecto a las condiciones sociales económicas y del entorno de los hogares y habitantes de Bogotá y de 37 municipios alrededor de la ciudad. Los resultados pueden ser consultados: <http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estudios-macro/encuesta-multiproposito/encuesta-multiproposito-2017>

¹¹ Dentro de los indicadores internacionales para la medición de la economía digital, se encuentran los expuestos por el BID, entre los que se encuentran el acceso a internet de Banda Ancha, la velocidad de la conexiones fijas y móviles, el acceso a redes 4G y el uso del internet. Así mismo, el índice de desarrollo TIC se basa en ocho pilares conformados por: “[...] infraestructura de acceso digital, conectividad (adopción de dispositivos y plataformas), digitalización de hogares y de la producción, nivel de competencia en las industrias TIC, industrias digitales (oferta de servicios y contenidos digitales), factores de la producción (capital humano, inversión, innovación) e instituciones y marco regulatorio” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. X).

implementa[r] los planes, programas y proyectos que permitan la estandarización de sistemas de información y la interoperabilidad de sus plataformas y bases de datos en las entidades distritales. Para consolidar una cultura digital entre la administración distrital y los ciudadanos. (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 359)

Dentro de esta estrategia se aborda de manera directa la temática del Gobierno Abierto, aduciendo al respecto que esta se orienta a consolidar un gobierno abierto donde las TIC permitan crear una mayor cercanía con la ciudadanía. Además, en el ámbito institucional pretende dar la posibilidad a que las distintas entidades adopten parámetros de calidad, eficiencia, colaboración y transparencia. Así mismo, se expone el uso de las TIC para el incentivo de las estrategias de Gobierno Abierto como herramientas para fortalecer los medios de atención virtual y diseñar nuevos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y la administración pública. Para ello propone cinco líneas que sustentan esta estrategia.

Tabla 4

Líneas estratégicas Gobierno Abierto Bogotá 2016-2019

Línea Estratégica
<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar el perfil digital ciudadano, lo cual permita realizar una caracterización de los usuarios y de los servicios que ellos requieren del gobierno. Estos últimos estarán disponibles mediante servicios de TIC.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar e implementar una estrategia que permita a la ciudad contar con datos abiertos, contenidos mínimos y el Big Data Distrital.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el Supercade Virtual y ampliar los servicios que se prestan al ciudadano mediante este tipo de canal.

-
- **Establecer mecanismos TIC que permitan al Gobierno Distrital incentivar la co-creación y la participación de la ciudadanía en materia de formulación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos.**
-
- **Desarrollar y articular los nodos distritales de servicios, investigación y monitoreo de TIC en la ciudad (salud, movilidad, ambiente, seguridad, educación, control), teniendo en cuenta la particularidad de cada sector.**
-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta en el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá mejor para todos”.

Otro de los ejes fundamentales para la puesta en marcha de una estrategia de gestión pública basada en el Gobierno Abierto es la garantía de transparencia que las instituciones profesan hacia sus ciudadanos, en este sentido, el cuarto eje transversal denominado “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia” desarrolla en el punto 4.7.1 el programa de “Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía”, el cual expone como objetivo

[...] establecer un modelo de gobierno abierto para la ciudad, el cual consolide una administración pública de calidad, eficaz, eficiente, colaborativa y transparente, que esté orientada a la maximización del valor público, a la promoción de la participación incidente, al logro de los objetivos misionales y el uso intensivo de las TIC. (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 335)

Dentro de este punto también se exponen programas que pretenden abordar las deficiencias dejadas por la administración anterior, centrando sus esfuerzos en la creación de líneas programáticas encaminadas a la transformación del gobierno distrital y de las instituciones públicas que lo conforman. Para ello, el Plan de Desarrollo Distrital de la administración de Enrique Peñalosa señala que la mejora institucional de las entidades distritales y la adopción de las metas del Gobierno Abierto deben atravesar una transformación en temas de ética,

transparencia y anticorrupción, con el fin de garantizar una optimización de la utilidad de los servicios públicos y del acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Al respecto, según el plan de acuerdo con los resultados expuestos por la Veeduría en el año 2015, durante la administración anterior el 91% de las entidades distritales cumple con la publicación de información y de los planes de mejora para la atención al ciudadano y lucha contra la corrupción, sin embargo, solo 37% de estas lo hace conforme a los lineamientos dictados en la Ley 1474 de 2011¹²—Estatuto anticorrupción—. De igual manera, respecto al acceso a la información pública, el plan señala que “solo el 43% cuenta con registros activos de información, un 11% cuenta con índice de información clasificada y reservada y el 22% presenta información sobre los servicios que presta” (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 336).

Con estas deficiencias en materia de eficiencia, transparencia y servicio a la ciudadanía, el plan de desarrollo plantea tres líneas de intervención, cuyos objetivos eran dotar de eficiencia a la administración distrital, mejorar los canales del servicio ciudadano y construir, de esta manera, un escenario de mayor cercanía entre la población y las instituciones de gobierno. En consecuencia, la aplicación de estas líneas de intervención pretende recopilar las necesidades de la ciudadanía y otorgar respuestas construidas bajo un enfoque diferencial.

La primera de estas líneas de intervención se sustenta en la búsqueda de una articulación entre los procesos de planeación, ejecución, control y mejora de las instituciones distritales, con el fin de garantizar un mejor acceso y utilización de la información pública, respondiendo así con los compromisos adoptados en el marco del Gobierno Abierto. De esta manera, se da cumplimiento a

¹² “**Artículo 74.** Plan de acción de las entidades públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión” (Ley 1474 de 2011). Así mismo, las entidades deben acompañar este plan con un informe de gestión del año anterior y el presupuesto desagregado.

lo establecido en el Decreto Nacional 2482 de 2012, el cual expone la estrategia de Gobierno en Línea. Así lo señala el plan de desarrollo al precisar que

se desarrollarán acciones para lograr una adecuada implementación de las leyes 1474 de 2011 y 1712 de 2014, las cuales promueven el desarrollo de un gobierno distrital abierto a las necesidades de información de la ciudadanía, de manera que las entidades gubernamentales fortalezcan sus capacidades en materia de transparencia y dotación de información. (Bogotá Mejor para Todos, 2016)

Para alcanzar este objetivo la administración Peñalosa propuso lineamientos para la puesta en marcha de acciones y programas de divulgación de la planeación, ejecución y evaluación de los programas institucionales dirigidos a la gestión e intervención frente a la ciudadanía. En este sentido, las instituciones distritales se comprometieron con la elaboración e implementación de los Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano (PAAC), procurando que estos fueran institucionalizados al interior de cada una de las entidades distritales. Este plan de apertura de la administración pública hacia la ciudadanía también contó con la necesidad de hacer públicos los procesos de selección y contratación de personal.

La segunda de estas líneas se basa en la institucionalización de los procesos de gestión documental al interior de las entidades distritales, proponiendo la expedición del Estatuto Archivístico, con el cual se pretende fortalecer la eficiencia y transparencia y la correcta aplicación del gobierno en línea para facilitar el acceso a la información por parte de la ciudadanía. El plan expone respecto a esta línea de intervención que esta será aplicada de manera priorizada en el sector mujer, toda vez que, según explica el documento, este mostró menores índices de sistematización de la información. Con ello “se pretende garantizar la administración y conservación de la información, como un activo de la ciudadanía y un patrimonio de la entidad

que responda a la estrategia de Gobierno en Línea” (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 339). Finalmente, respecto a esta línea, el Plan Distrital de Desarrollo pretendió impulsar un “nuevo modelo de servicio a la ciudadanía en el Distrito, a la luz de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía, encaminado a garantizar calidad y oportunidad en la atención al ciudadano” (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 340).

La última línea de intervención no se relaciona de manera directa con los postulados de la estrategia de Gobierno Abierto; sin embargo, pretende fortalecer los canales de atención ciudadana, con lo cual se plantea la necesidad de infraestructura especializada para lograr este objetivo acompañado de la institucionalización de Sistemas Integrados de Gestión y dando un especial tratamiento al Instituto Distrital de Turismo.

Para finalizar la exposición del contenido del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejora para todos”, el eje de participación se expone como uno de los fundamentos de la administración Peñalosa, atendiendo este a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, cuyo objetivo es “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (Ley Estatutaria 1757, 2015). Para lograr los escenarios de participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo Distrital, se hizo uso de la plataforma “Bogotá Abierta”¹³ para la divulgación de la propuesta en la que estuvieron involucrados 21.270 participantes, entre personas y organizaciones de la sociedad civil, que aportaron más de 20 mil propuestas, dentro de las cuales

¹³ La plataforma Bogotá Abierta hace parte de la estrategia de participación ciudadana, liderada por el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, la cual fomenta que los ciudadanos aporten alternativas de solución a los retos que afronta la ciudad, utilizando para ello la tecnología y la innovación al servicio de una nueva y más cercana relación entre el gobierno y los ciudadanos. “La plataforma web Bogotá Abierta se lanzó al aire en febrero de 2016 en el marco de la discusión del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 con el objetivo de canalizar todas las ideas ciudadanas para mejorar y fortalecer la propuesta del Gobierno Distrital de cara a los siguientes 4 años” (Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal, s.f.).

el 34% se realizaron de manera presencial y el 66% se realizaron a través de la plataforma virtual (Bogotá Mejor para Todos, 2016).

Así mismo, frente a la participación ciudadana, el Plan de Desarrollo Distrital presenta el punto 4.7.3, denominado “Gobernanza e influencia local, regional e internacional”, programa que pretendió desarrollar iniciativas de fortalecimiento a la gobernanza, siendo esta desarrollada en la triada Estado, mercado y sociedad civil. Para lograr esto, el plan sostiene que es indispensable la renovación de las relaciones de cooperación entre administración y ciudadanía. “Al mismo tiempo, se propone modernizar la participación ciudadana, la gestión de las Alcaldías Locales y el agenciamiento político, para mejorar la gobernabilidad y gobernanza de la ciudad” (Bogotá Mejor para Todos, 2016, p. 365). Las falencias en materia de participación ciudadana en el ámbito local se agravan, según lo expone el plan, en consecuencia de tres factores:

1. En primer lugar, la disminución de la infraestructura barrial que permita la consolidación de espacios de encuentro ciudadano y que promuevan la participación de la población.

Este factor impide que la comunidad se apropie de los espacios físicos al interior de su territorio, a partir de los cuales puedan empoderarse y consolidarlos como espacios dedicados a la discusión y participación ciudadana, y dificultando así a las organizaciones sociales, comunitarias y comunales para ejercer su derecho de participación frente a las decisiones que toma la Administración Distrital.

2. La acción institucional dispersa, es decir, la existencia de multiplicidad de instancias y mecanismos de participación y de formación que debilitan la incidencia de la misma.

De esta manera lo expone el Plan de Desarrollo Distrital al mencionar que los últimos gobiernos de la ciudad han fomentado procesos de formación en participación ciudadana sin una correcta articulación, lo cual ha repercutido de manera negativa en el alcance de los mismos y en

la línea metodológica que se ofrece en los procesos participativos. Si bien esta línea metodológica está reglamentada desde 2007 con las disposiciones del Decreto 448, que propone la consolidación de un Plan de Formación y Capacitación para la Participación, dicho plan no había sido puesto en marcha hasta la fecha.

3. Debilidad institucional frente a la aplicación de las normas concernientes al ejercicio de inspección, vigilancia y control de las organizaciones comunales.

Con esto se buscó un constante diálogo ciudadano enfocado a lo público, el cual estuviese fundamentado en la presentación y sustentación de la información suministrada por los entes públicos respecto a su gestión. Para lograr esto, era indispensable que los mecanismos de rendición de cuentas garantizaran la entrega de la información permanentemente, así como una constante retroalimentación frente a la gestión pública¹⁴, esto a partir del fortalecimiento de los Observatorios Ciudadanos y las Veedurías. De esta manera, se pretendió dotar a los escenarios locales de las herramientas idóneas para solicitar y analizar la información de los diferentes entes de gobierno, con el fin de construir una posición clara respecto a los planes de desarrollo local.

3. Análisis de los Programas de la Administración “Bogotá Mejor para Todos”

Habiendo expuesto los lineamientos desarrollados en el Plan de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá mejor para todos” que inciden de manera directa en la adopción de las directrices del Gobierno Abierto en la ciudad, es necesario exponer los resultados que estas estrategias han alcanzado durante el cuatrienio 2016-2019. Para ello se hace uso de los documentos institucionales emitidos por la Veeduría Distrital, así como los informes emitidos por el “Programa Internacional de Cooperación Urbana” de la Unión Europea. La exposición de resultados se centrará, en especial,

¹⁴ En concordancia con la Agenda para la Transparencia en Bogotá. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/Agenda-por-la-Transparencia-en-Bogota.pdf>

en los ejes de gobierno y ciudadanía digital y el de participación ciudadana, ambos inscritos al “Eje transversal 4. Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia”.

3.1 Balance de los Programas de Gobierno y Ciudadanía Digital

El objetivo de este programa fue incidir en el mejoramiento de la eficiencia administrativa de las entidades distritales a través de la implementación de las TIC, con lo cual se implementa la cultura digital y se transita hacia la constitución de Bogotá como una ciudad inteligente, incidiendo de manera directa en el modelo de Gobierno Abierto de la capital. De esta manera, se estandarizan los sistemas de operación y operabilidad conforme a lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015.

Dicho objetivo, durante el primer año, alcanzó el 50% en su implementación, logrando algunos avances en materia de creación de un perfil ciudadano y en la modernización de los sistemas de comunicación interinstitucionales, en los cuales participaron 64 entidades distritales. Así mismo, la puesta en marcha de este plan tuvo como fin dar mayor visibilidad a los medios de atención que constituyen la forma de interacción entre gobierno y ciudadanía.

En este proceso de consolidación del perfil ciudadano la plataforma Bogotá Abierta tuvo un papel determinante, toda vez que, desde su lanzamiento en febrero de 2016, esta actuó como canal de comunicación y retroalimentación entre el gobierno distrital y el ciudadano en el marco de la construcción del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020. El perfil ciudadano que se construye dentro de esta plataforma consta de una cuenta de fácil acceso en la cual el ciudadano se encuentra ante distintos retos en materia de participación y construcción de alternativas de solución a las problemáticas sociales, modernizando de esta manera los canales en los cuales las personas pueden sustentar discusiones con otras para encontrar las mejores ideas para abordar los principales problemas de su localidad y de la ciudad.

De igual manera, según lo expuesto en el informe de gestión y resultados, emitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2018, el “Portal Bogotá” se consolida como una herramienta de acceso a la información relevante para la ciudadanía, en este sentido, esta plataforma ofreció, en su versión de prueba los siguientes servicios:

- Búsqueda geo referenciada de lugares de interés como escuelas, bibliotecas, estaciones de policía, sitios turísticos, entre otros, gracias a una interoperabilidad con Catastro;
- Búsqueda de servicios por intenciones de la ciudadanía; publicación de ofertas de empleo y eventos en tiempo real;
- Una nueva sección “Yo participo”, donde la ciudadanía puede participar en foros, blogs, y conectarse con Bogotá Abierta. (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018)

Entre las estrategias a resaltar en materia de modernización de los canales de comunicación entre entidades y ciudadanía, están los esfuerzos realizados por la Secretaría de Hacienda a partir de la implementación de un modelo de “Planeación de Recursos Empresariales (ERP por sus siglas en inglés), que incorpore mejores prácticas en materia de interoperabilidad, usabilidad seguridad, trazabilidad y control de operaciones” (Secretaría Distrital de Planeación, 2018, p. 151). Así mismo, se habilitaron los canales digitales de atención a la ciudadanía del Cuerpo Oficial de Bomberos en función de los sistemas de monitoreo; por su parte, la Secretaría de Movilidad desarrolló el Sistema de Información Geográfica de Accidentes de Tránsito (SIGAT) y el Sistema Integrado de Información sobre Movilidad Regional (SIMUR). Además, el sector de Seguridad, Convivencia y Justicia puso a disposición de la ciudadanía el sistema de seguridad perimetral y el sistema de información penitenciaria y carcelaria. Por otro lado, en la Secretaría de Ambiente se avanzó en la adecuación del Centro de información y modelamiento ambiental implementando el diseño arquitectónico y dotando el 100% del mobiliario básico.

Este Centro se encargará de la captura y procesamiento de los datos frente al comportamiento y medición de las condiciones de calidad de los diferentes recursos naturales de la ciudad, para ser usados por todos los ciudadanos y los servidores públicos en la toma de decisiones ajustados a tiempos de respuesta más eficientes. (Secretaría Distrital de Planeación, 2018, p. 152)

Ahora bien, la Veeduría Distrital en el análisis de rendición de cuentas de la administración Peñalosa expone que el programa de gobierno y ciudadanía digital para el 2018 abarcó al 41% de las entidades distritales en la implementación de estrategias de uso de las tecnologías de la información, fortaleciendo su estructura con los lineamientos exigidos por el Ministerio de las TIC a través de ejercicios de arquitectura TI¹⁵. De igual manera, 22 entidades del orden distrital desarrollaron sistemas de información “fortaleciendo [la] interoperabilidad, estandarización y [el] fortalecimiento tecnológico, que les permite realizar las acciones necesarias para [...] el intercambio de información” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, p.105).

Por otra parte, en materia de conectividad, la alcaldía incluyó 37 puntos “vive digital” que ofrece servicio de Internet a los ciudadanos, permitiendo que estos accedan a información y servicios en la red, alcanzando de esta manera un 55,5% en los índices de ecosistemas digitales en la ciudad de Bogotá¹⁶, una problemática planteada del Gobierno Abierto en materia de conectividad y fomento del uso de las TIC como herramienta articuladora entre la ciudadanía y la administración. Así pues, la alcaldía de Peñalosa sitúa a Bogotá como la tercera capital de Latinoamérica con mayores índices de desempeño en la gestión de las entidades de cara al

¹⁵ Consultado del Balance de Resultados de 2018 del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/rendicioncuentas2018_bogota_mejor_para_todos_2.pdf

¹⁶ Consultado del Informe de Cumplimiento del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá mejor para todos”: <https://www.shd.gov.co/shd/informe-de-cumplimiento-plan-de-desarrollo>

cumplimiento del plan de desarrollo y de las estrategias de descentralización (Alcaldía de Bogotá, Informe de empalme, 2020).

3.2 Balance de la Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020

El desarrollo del eje de participación ciudadana en el plan de desarrollo responde no solo a la necesidad de adoptar una posición que incorpore los fundamentos para un Gobierno Abierto en la ciudad, sino que esta dicha participación se entiende como una herramienta de fortalecimiento en la gobernanza local. Con ello en mente, el plan busca que el desarrollo de las localidades como unidades administrativas especiales de la capital responda a los procesos de descentralización que incentiva la Ley 1421 de 1993¹⁷ y que, a través de estos, se construya una relación más cercana entre Estado y sociedad civil.

Para lograr los objetivos y superar las dificultades evidenciadas en esta materia, durante la administración Peñalosa se formuló una estrategia para el impulso de la influencia ciudadana en las decisiones distritales, esto a través del fortalecimiento de las instituciones locales, distritales y nacionales. Al respecto, la estrategia fue desarrollada por el IDPAC en articulación con los distintos sectores administrativos, buscando la cualificación ciudadana en materia de escenarios participativos. Ello se propuso desarrollar a través de tres líneas de trabajo centradas en la “formación para la participación transformadora”, “fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunales y comunitarias” y, finalmente, la “promoción de la participación transformadora en el distrito”.

Pese a que el Plan de Desarrollo Distrital realiza una exposición extensa de los programas, líneas e iniciativas con las que quiso incidir de manera positiva en la participación ciudadana como pilar, no solo de la estrategia de Gobierno Abierto para Bogotá sino de las metas de la

¹⁷ Ley por medio de la cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital Santafé de Bogotá.

administración Peñalosa, los informes de la alcaldía y la Veeduría Distrital muestran que estos ejes no se desarrollaron ampliamente a pesar de haber transcurrido la mitad del periodo administrativo del entonces alcalde. Al respecto el informe de resultados de 2017 expone que

[...] la meta de resultado Índice de Gobernabilidad para las Localidades de Bogotá, aún no presenta resultado para 2017, ya que no fue posible realizar la medición para 2017; no obstante, se articularán acciones con entre los sectores Gobierno y Planeación para llevar a cabo la medición. (Secretaría Distrital de Planeación, 2018, p. 159)

Ahora bien, en el documento de resultados que presenta los alcances de los programas incentivados por el Plan de Desarrollo Distrital a la anualidad de 2018, el distrito señala que el programa de Gobernanza e influencia local, regional e internacional logró la formación de 21.271 ciudadanos en temáticas de participación; así mismo expone la formación de 68 líderes de organizaciones sociales encaminadas en las temáticas de paz, arte, cultura y deporte. Para lograr este objetivo, se da inicio al proyecto de “Formación para una participación ciudadana incidente en los asuntos públicos de la ciudad”, a partir del cual se impulsa la creación de

un Laboratorio de la Participación, el cual se entiende como un centro de aprendizaje, innovación y oferta institucional, dotado de herramientas tecnológicas, pedagógicas, audiovisuales y lúdicas, que permitirá fortalecer las capacidades de las organizaciones para construir de manera conjunta metodologías, estrategias y proyectos que den respuesta a sus necesidades y a las de sus comunidades. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016, p. 3)

De esta manera, a través de programas de formación presencial, virtual e intercambio de experiencias, se hace uso de las TIC para capacitar a los ciudadanos y líderes de organizaciones

sociales en temáticas de solución de conflictos de forma pacífica y constructiva y reconocimiento de lo público y gestión de iniciativas y proyectos, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015, la cual incentiva a que los planes de desarrollo incorporen medidas para el fomento de la participación ciudadana y de la organización social.

En materia de utilización de las TIC para la participación ciudadana, se destaca la plataforma Bogotá Abierta, la cual expone problemáticas de convivencia y movilidad ciudadana para recaudar las experiencias y percepciones de los bogotanos. En el mismo eje,

se impulsó el desarrollo de 59 obras de infraestructura en los barrios de la ciudad con participación de la comunidad bajo el modelo Uno + Uno = Todos, Una + Una = Todas, en las localidades de Santa Fe (recuperación espacio público parque Virgen de Fátima); Ciudad Bolívar (intervención escalera barrio Manitas); Usaquén (sendero Buena Vista); Kennedy (recolección de basuras y escombros barrio María Paz), entre otras. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, p. 104)

Este modelo se muestra cómo la materialización de la Resolución 269 del 13 de septiembre de 2016, emitida por el IDPAC, por medio de la cual se “Adopta la Metodología Uno más Uno = Todos, Una más Una = Todas, para los proyectos sociales participativos del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal —IDPAC—”, pretende dar cabida a la ciudadanía y a las organizaciones sociales de la ciudad en los planes y proyectos que desarrolla la administración distrital. Por lo tanto, abre un espacio para nuevos proyectos sociales y obras barriales sustentados en la participación de los diferentes actores de la ciudad.

Como resultado de esta iniciativa adoptada por el IDPAC se desarrollaron convocatorias para la exposición de las iniciativas ciudadanas para el mejoramiento de los territorios. Como

resultado de estas iniciativas en 2017 el IDPAC entregó insumos a las Juntas de Acción Comunal (JAC) que beneficiaban 2500 ciudadanos pertenecientes a 7 localidades de la ciudad de Bogotá.

Resultados

Durante la alcaldía de Enrique Peñalosa se puede observar que, efectivamente, hubo un avance en materia de digitalización de los procesos administrativos en los distintos sectores de gobierno y se logró generalizar el uso de las TIC dentro de las comunicaciones y procesos cooperativos entre las distintas entidades pertenecientes a diferentes sectores de la administración. Pese a que esto se muestra como un eje fundamental al momento de poner en marcha las estrategias de Gobierno Abierto adoptadas por el Gobierno colombiano, la ciudadanía percibió que esta modernización administrativa se queda en los niveles gubernativos, sin que represente un beneficio directo a los ciudadanos o a la relación entre estos y las esferas del gobierno distrital.

Esta percepción se evidencia a través de los resultados que presentan las encuestas de percepción ciudadana realizadas por el programa Bogotá Cómo Vamos, que muestra el inconformismo de la ciudadanía frente a la gestión de la alcaldía. Así mismo, en materia de participación ciudadana, aunque la alcaldía construye el mencionado programa “Uno más Uno= Todos”, este no llega a la ciudadanía y no repercute en la pertenencia de los ciudadanos a organizaciones, espacios o redes de participación.

En materia de participación ciudadana, los esfuerzos por dotar a las alcaldías locales con mayores índices de participación y decisión, sustentados en los procesos descentralizadores, constituyen un avance trascendental en la incidencia que la esfera local muestra en la toma de decisiones a nivel distrital. También cabe resaltar que la creación de las plataformas digitales son herramientas clave para el manejo de información de los ciudadanos al momento de participar en la toma de decisiones públicas. No obstante, al observar estas nuevas plataformas se evidencia que

la interfaz con la que funcionan no es amigable con los ciudadanos, presentado dificultades para la obtención de datos e información abierta de los distintos sectores de la administración Distrital. Así mismo, la iniciativa que desarrolló el portal Bogotá Abierta tuvo una importancia considerable al plantear canales de retroalimentación entre la ciudadanía y la alcaldía, pero hoy en día esta plataforma ha quedado rezagada y en desuso, constituyendo así una falencia, no solo atribuible a la Administración Peñalosa, toda vez que no logró posicionar esta herramienta como canal de comunicación permanente, además se puede evidenciar que la cultura política colombiana se sustenta en los personalismos y en un factor carismático que impulsa a las nuevas administraciones a no seguir las líneas planteadas por sus predecesores con el ánimo de figurar como los autores de las soluciones a problemáticas sociales.

Retomando las estrategias planteadas por el plan de desarrollo y la rendición de cuentas que se realiza al respecto, se puede observar que en materia de transparencia e implementación de las TIC para la modernización de la gestión pública la alcaldía de Peñalosa constituye un paso hacia adelante en materia de Gobierno Abierto, sin embargo, el otro pilar de este modelo de gestión, la participación ciudadana y cooperación, se queda corto toda vez que, como se analiza en los informes de rendición de cuentas, a mitad de la administración no se había podido cumplir con la medición de la incidencia ciudadana a nivel local.

Capítulo IV. Consolidando el Gobierno Abierto como Herramienta para la Participación Ciudadana en las Decisiones Públicas: una Aproximación al Estudio de Caso de la Alcaldía de Bogotá (2020-2023)

Luego de haber analizado los avances en materia de participación ciudadana, modelos de transparencia institucional e implementación de TIC en la administración distrital durante las últimas dos alcaldías (Petro y Peñalosa), es posible señalar que, a partir de 2012, el Gobierno

Distrital ha venido desarrollando programas y metodologías que se inscriben dentro de los compromisos en materia de Gobierno Abierto que ha suscrito Colombia, dejando así un escenario normativo e institucional avanzado que, si bien ha mostrado falencias en materia de participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, ha significado un avance significativo en materia de construcción y formalización de los ejes que caracterizan el Gobierno Abierto.

Antes de dar paso al análisis de los planes y programas en materia de Gobierno Abierto para el actual periodo de 2020-2023, es necesario exponer que, frente al Gobierno Abierto, y de manera específica respecto al pilar de la participación ciudadana a través del uso de las TIC, las administraciones anteriores dejaron un legado importante. Por su parte, la administración de Gustavo Petro (2012-2015) enfrentó el reto de abordar una perspectiva novedosa con la cual se pretendió acercar el gobierno a la ciudadanía a través de espacios de discusión y construcción de soluciones comunitarias a problemáticas ciudadanas. Si bien, como se expuso en apartados anteriores, las estrategias de participación ciudadana no fueron desarrolladas de manera eficaz, se dejó una base normativa en materia de participación ciudadana y un adelanto en cuanto a la actualización institucional frente al uso de las TIC en los procesos internos y en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Por su parte, la alcaldía de Peñalosa (2016-2019) promovió una modernización de las instituciones y una consolidación en el uso de las TIC para crear puentes interinstitucionales, los cuales fueron aplicados en el fortalecimiento de las relaciones entre los entes de gobierno y la ciudadanía. Pese a esto, en materia de participación ciudadana su gestión no logró acercar la administración pública a la ciudadanía, mostrando falencias que repercutieron en el inconformismo de los ciudadanos ante las decisiones de su administración. Sin embargo, vale la pena mencionar que durante esta administración se constituyó uno de los lineamientos claves para

el fomento de la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la ciudad, dejando constituido así el modelo de participación “Uno más Uno= Todos”.

La actual administración distrital, en cabeza de Claudia López, se ha mostrado como una alcaldía sui generis, partiendo del hecho que es la primera vez que una mujer ocupa el cargo de Alcaldesa Mayor de la ciudad de Bogotá. Ahora bien, uno de los ejes sobre los que construyó su discurso fue la idea de construir sobre lo construido, es decir, dar un correcto desarrollo a las iniciativas provenientes de administraciones anteriores en pro de la ciudadanía. El presente capítulo tiene como fin exponer si en cuanto al uso de las TIC en la administración pública y frente al fomento de la participación ciudadana ha sido consecuente con el discurso dando desarrollo a las iniciativas y herramientas heredadas de las administraciones ya analizadas.

1. Contexto Histórico-Político

Las elecciones de 2015 para la Alcaldía de Bogotá estuvieron marcadas por el inconformismo que se generó entre la ciudadanía frente a las administraciones anteriores y en especial centrado en las obras inconclusas y en los retrasos del proyecto del Metro de Bogotá. Este inconformismo generó una polarización entre los ciudadanos que se agudizó con la destitución de Gustavo Petro al final de su administración. Con ello, la elección de Enrique Peñalosa se mostraba como un voto de castigo hacia los sectores que habían ocupado la alcaldía en los periodos anteriores. Además, una de las banderas de la campaña de Peñalosa fue la puesta en marcha del proyecto del Metro elevado en la ciudad de Bogotá, en este contexto fue elegido como Alcalde Mayor de Bogotá para el periodo de 2016-2019.

No obstante, las expectativas que se generaron alrededor de una administración “gerencial” que proponía Enrique Peñalosa no fueron cumplidas, conllevando a un nuevo periodo de inconformismo frente a las estrategias, planes y programas de la alcaldía y a una baja popularidad

de la gestión de Peñalosa frente a la ciudad, esto se evidencia en los resultados de las encuestas de percepción, en las cuales se expone que solo el 37% de los ciudadanos consideraban que la ciudad iba por buen camino (Bogotá Cómo Vamos, 2019). Si bien esta cifra representa un aumento en 3 puntos porcentuales frente al final de la administración de Gustavo Petro¹⁸, la mayoría de los encuestados se mostraron pesimistas ante el futuro que podría tomar la ciudad junto a sus gobernantes.

De igual manera, según esta encuesta la participación ciudadana dentro de alguna organización social o espacio vio una disminución notable frente a los niveles de participación en las JAC, grupos deportivos, cívicos y ambientales, respecto a los resultados obtenidos al finalizar la alcaldía de Gustavo Petro.

En este contexto histórico-político se desarrollaron las elecciones a la alcaldía de Bogotá en 2019, en las que se enfrentaron cuatro candidatos —Claudia López, Carlos Galán, Hollman Morris y Miguel Uribe—, resultando López elegida primera alcaldesa en la historia de la ciudad de Bogotá con 1.108.541 votos, es decir, el 35,26% de los electores, según la Misión de Observación Electoral (MOE) (MOE, 2019, p. 11).

El discurso con el cual Claudia López se convertiría en alcaldesa se sustenta en una estrategia de unificación, con la cual ha pretendido construir una identidad colectiva de la ciudadanía y proyectar una imagen coherente de sus actos y mensajes en los distintos escenarios políticos. De igual manera, López ha intentado desplegar una estrategia basada en la cercanía y el uso de un lenguaje cotidiano para involucrar en su plan de trabajo a los electores (Solano, 2020).

Teniendo en cuenta esto, el presente capítulo pretende constituir un primer acercamiento a las acciones implementadas durante el tiempo que se ha desarrollado la administración de Claudia

¹⁸ Consultado en: <https://assets.documentcloud.org/documents/6551608/Encuesta-de-Percepción-Ciudadana-2019.pdf>

López en el Plan de Desarrollo Distrital “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. López ha tomado en consideración los avances que las anteriores administraciones han alcanzado y junto a sus propósitos respecto a la aplicación del Gobierno Abierto en la Bogotá-Región, pretende dotarla de un carácter transparente y de construcción de ciudadanías conscientes. Para avanzar en el análisis, se abordan de manera directa dos documentos institucionales como lo son el Plan de Desarrollo Distrital y el Informe de participación ciudadana en la construcción del plan en cuestión. Así mismo, se hace uso de los decretos y pronunciamientos oficiales de la administración distrital frente al manejo de la crisis sanitaria en ocasión al COVID-19 y el impacto que esto ha tenido en la modernización de las plataformas institucionales. Por lo cual, el análisis y las conclusiones a las que se llegan en el presente apartado deben ser consideradas como preliminares, teniendo en cuenta que la administración de Claudia López viene ejerciendo sus funciones hace menos de un año, al momento de realizar la presente investigación.

2. “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Gobierno Abierto como Propósito del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

Habiendo señalado que la elección de Claudia López se dio en un contexto de baja aprobación ciudadana frente a la gestión administrativa de la alcaldía de Enrique Peñalosa y que los ejes del discurso de la hoy alcaldesa de Bogotá se desarrollaron alrededor de la creación de una relación cercana entre el gobierno y los ciudadanos para la construcción de una ciudad sostenible, incluyente, productiva y epicentro de una cultura ciudadana, de paz y reconciliación, como quedó expuesto en los cinco propósitos del Plan de Desarrollo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020), el presente capítulo tiene como fin abordar el modelo de Gobierno Abierto contenido en el dicho plan. Este primer análisis estará enfocado en las estrategias de modernización institucional a partir del uso de las TIC para la prestación de servicios en el distrito, centrando la atención en la puesta

en marcha de plataformas distritales en el marco de la pandemia de 2020, dando cuenta de la importancia del manejo de datos abiertos y del uso de la tecnología de la información y comunicación para fortalecer los canales de comunicación entre ciudadanía y administración.

Así mismo, se abordan los resultados del informe de participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo Distrital como otro de los ejes fundamentales del modelo de Gobierno Abierto que ha adoptado Colombia desde el 2012, exponiendo la forma de organización del proceso participativo de la ciudadanía en la construcción de este plan y presentando los resultados alcanzados por la administración de Claudia López en dicha materia.

De esta manera, y partiendo de los objetivos planteados por el Plan de Desarrollo Distrital, se pretende

consolidar un nuevo contrato social y ambiental para construir con la ciudadanía una Bogotá integrada con la región y la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva [...] para superar los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre. (Dirección de participación y comunicación para la planeación, 2020)

Para lograr esto, la administración de Claudia López hace reconocimiento de las directrices expuestas en la Constitución Política que deja en manos del Estado la promoción de espacios de información, formación y debate respecto a la participación de la ciudadanía en asuntos de formulación e implementación de decisiones públicas. Además, toma como sustento normativo la Ley 489 de 1998 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por lo que este plan de participación ciudadana procura construir un escenario en el cual se cuenta con

a) [...] unos espacios y mecanismos de participación adecuados a las necesidades de los actores y del territorio; b) reconocer las diferentes formas de organización y de expresión de la ciudadanía mediante estrategias de participación incluyentes en todas las fases de su formulación; c) la promoción para el empoderamiento de la ciudadanía de tal forma que se refleje en el aumento y la calidad del conocimiento del Plan; d) la inclusión de los aportes ciudadanos en el Plan; e) el aumento del nivel de convicción y motivación de la importancia de la participación ciudadana; y f) el fortalecimiento del tejido social a través de la promoción de la organización ciudadana para éste y otros procesos de planeación. (Dirección de participación y comunicación para la planeación, 2020)

Este plan de participación ciudadana para la construcción del Plan de Desarrollo Distrital se basa en dos de los atributos del modelo de Gobierno Abierto, el cual promueve la rendición de cuentas y el gobierno colaborativo. Para consolidar dichos atributos, la administración de Claudia López expone la necesidad de dotar a la ciudadanía de información sobre el actuar institucional, a la vez que fomenta el compromiso de la misma ante los espacios de participación activa y de diálogo de saberes para la concreción de una perspectiva de gobierno participativo.

Ahora bien, en materia de utilización de las TIC, el contexto mundial que se ha vivido por cuenta del COVID-19 hizo necesario que hubiese una transformación en los espacios tradicionales de información, discusión y decisión ciudadana. Bajo este panorama, las medidas de cuidado ciudadano promovidas por el Gobierno distrital y nacional plantearon “el desafío de acudir a los medios virtuales y al trabajo colaborativo entre muchos actores y con variadas estrategias pedagógicas de divulgación e información que usan la tecnología” (Dirección de participación y comunicación para la planeación, 2020). Frente a este desafío, la implementación de canales no

presenciales para la recepción de preguntas y aportes ciudadanos logró recaudar 22.000 participaciones ciudadanas a través de encuestas virtuales, audiencias públicas virtuales, foros virtuales de ideas, correo electrónico y eventos vía streaming.

Así mismo, se dispuso de la información relevante: documentos normativos, diagnósticos y elementos del Plan para el conocimiento de la ciudadanía a través de los portales web institucionales. En este sentido, la página de la Secretaría Distrital de Planeación¹⁹ logró tener una afluencia de 17.000 personas entre los meses de febrero y abril de 2020. También se hizo uso de la plataforma digital de la ciudad Portal Bogotá²⁰ para construir convocatorias para la recepción de ideas, aportes y propuestas ciudadanas. Ahora bien, para dar paso a la fase de discusión y participación ciudadana, cumpliendo las necesidades de virtualización de los procesos, se fomentaron espacios virtuales mediante transmisiones de Facebook Live.

Entre el 24 y el 27 de marzo, la Dirección de Participación para la Comunicación y la Planeación le solicitó a las diferentes Oficinas de Planeación de los catorce sectores considerar el diseño de una estrategia virtual que contemplara otra forma de generar encuentros con la ciudadanía para la socialización del Plan de Desarrollo Distrital (Dirección de participación y comunicación para la planeación, 2020).

De esta manera, se han desarrollado medidas que hasta la fecha tienen como objetivo dar alcance a lo establecido en el propósito 5 sobre el cual se sustenta el “Nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, el cual busca construir un gobierno empático, participativo y transparente que permita una relación profunda entre la ciudadanía y la administración distrital y con el fin de participar en la creación de una Bogotá articulada con la región y la formación de territorios inteligentes dentro de esta. Este propósito se aborda de manera

¹⁹ Página web Secretaría Distrital de Planeación: <http://www.sdp.gov.co/micrositios/pdd-2020-2024/documentos>

²⁰ Véase: <https://bogota.gov.co/tag/portal-bogota>

específica en el siguiente apartado, dando cuenta de las experiencias puestas en marcha durante el primer semestre de la administración de Claudia López y las herramientas que se han construido alrededor del manejo de la pandemia del COVID-19 en la ciudad.

2.1 Propósito 5 del Plan Distrital de Desarrollo: “Construir Bogotá-Región con Gobierno Abierto, Transparente y Ciudadanía Consciente”

Dentro del plan de desarrollo, uno de los ejes que lo rige es el propósito de construir una Bogotá-Región sustentada en el Gobierno Abierto, la transparencia y la ciudadanía consciente. Con ello en mente, el gobierno distrital pretende promover alianzas orientadas a la acción colectiva, corresponsabilidad y subsidiariedad entre los actores que confluyen en la ciudad y en los territorios que conforman la “Región”. Para ello el Plan traza cuatro objetivos indispensables para avanzar en este propósito, a saber: a) posicionar al Gobierno Abierto de Bogotá (GABO) como una nueva forma de gobernanza que reduce el riesgo de corrupción e incrementa el control ciudadano del gobierno; b) promover procesos de integración y ordenamiento territorial en la Bogotá-Región sostenibles social, económica, ambiental e institucionalmente; c) posicionar globalmente a Bogotá como territorio inteligente —*Smart City*—²¹; d) incrementar la efectividad de la gestión pública distrital y local. (Acuerdo 761 , 2020).

Habiendo expuesto estas generalidades, el acuerdo 761 de 2020, mediante el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital, expone las metas que pretende alcanzar en materia de Gobierno Abierto para Bogotá y la región. Dentro de estas metas resaltan las de aumentar los índices de innovación pública en Bogotá, pasando de 36,7 puntos, que dejó la alcaldía anterior, a 41,7 puntos,

²¹ Las ciudades inteligentes o *Smart Cities*, se pueden definir como aquellas ciudades o territorios que hacen uso de las TIC para proveer la infraestructura necesaria para lograr un desarrollo sostenible, prestar mejores servicios a los ciudadanos, influyendo de manera positiva en la calidad de vida de estos, en la utilización eficaz de los recursos disponibles y en el fomento de la participación ciudadana dentro de los espacios de toma de decisión pública. (Carrillo, 2018).

centrando la atención en fomentar la educación para la Cuarta Revolución Industrial, construir agendas de transformación digital sectorial y promover la economía 4.0²²; por otra parte, se pretende elevar el nivel de efectividad de la gestión pública local y distrital, pasando de un 70,4 a un 80 en el índice de desempeño FURAG.

Ahora bien, en el marco de la pandemia se hizo necesario agregar algunas metas para el propósito de construir una Bogotá-Región con Gobierno Abierto, las cuales tienen como finalidad modernizar las instituciones públicas y permitiendo que estas se flexibilicen tanto en las relaciones con los ciudadanos como en las relaciones que se constituyen al interior de cada una de las instituciones distritales. Por tal razón, se propone implementar una estrategia progresiva de teletrabajo en el 100% de las entidades públicas del distrito, con un enfoque de género, alcanzando así una cifra de 5.400 funcionarios en teletrabajo. En esta misma línea, se pretende implementar una estrategia de horario escalonado en las entidades del distrito que incida de manera positiva en la atención prestada a los ciudadanos.

Así, la estrategia que propone la alcaldía de Claudia López para la consolidación del Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá se fundamenta en tres programas estratégicos que funcionan de manera concatenada: lucha contra la corrupción, aumento del control ciudadano frente a las decisiones públicas e integración de las TIC y de la transformación digital en la administración distrital. Estas estrategias se pueden exponer de la siguiente manera.

Figura 1

Estrategias para la consolidación del Gobierno Abierto en Bogotá.

²² El término economía o industria 4.0 se refiere a los modelos de organización de la cadena de producción que hacen uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación, aplicando de esta manera, las transformaciones digitales en el sector productivo.



Para finalizar este apartado, cabe mencionar el funcionamiento de la aplicación GABO APP, la cual se pone en funcionamiento en el contexto de la pandemia y permite la acreditación e identificación de los ciudadanos que pueden transitar durante el aislamiento obligatorio, puesto que se encuentran en las actividades exceptuadas. Con esta aplicación móvil la administración distrital dispone de datos generados por la ciudadanía que le permiten construir cercos epidemiológicos y plantear las soluciones necesarias dentro de los territorios locales, de esta manera, GABO APP se muestra como un paso más hacia la construcción de perfiles ciudadanos con los cuales se pueda obtener información pública y se aporte información de interés para el ejercicio de la gestión en la ciudad.

Cabe señalar respecto a la implementación de GABO APP que esta se inscribe en las líneas de acción que han implementado los gobiernos alrededor del mundo con el fin de utilizar las TIC para la recopilación de datos y la apertura de información sobre el avance del virus en los países, esto con la intención de proveer a la ciudadanía de información confiable respecto a las medidas adoptadas por las autoridades distritales para contener y controlar la expansión del virus.

Pese a las dificultades y discusiones que se suscitaron alrededor de la puesta en marcha de esta aplicación, sin duda, se muestra como una estrategia encaminada al desarrollo de la ciudad y la adopción de herramientas que permitan que Bogotá se consolide como una ciudad inteligente en donde la información y la ciudadanía construyan soluciones innovadoras a las necesidades, no solo en el manejo de la pandemia, sino en su organización a futuro.

2.2 Presupuestos participativos como herramienta para el Gobierno Abierto en Bogotá

Si bien los presupuestos participativos se han venido desarrollando desde hace varios años, en el 2020 estos han tomado gran relevancia debido a la importancia que se les ha dado en la administración de Claudia López. En este sentido, por primera vez, más del 50 % del presupuesto de las localidades puede ser decidido, ejecutado y vigilado por la ciudadanía. Esta estrategia fue lanzada en el primer trimestre de la administración de López, contemplando tres momentos de la misma (1. definición de los conceptos de gasto, 2. establecer proyectos e iniciativas y 3. ejecución de los proyectos).

En un primer lugar, a partir de los encuentros ciudadanos, se logró incentivar la participación ciudadana a través de múltiples canales digitales debido a la pandemia, consiguiendo así que la ciudadanía se inscribiera y aportara con sus discusiones los conceptos de gastos en las diferentes localidades.

La segunda fase de los presupuestos participativos se ha desarrollado durante el mes de noviembre de 2020 a partir de la inscripción de los proyectos de la ciudadanía, esto a través de las plataformas digitales dispuestas por la alcaldía y las entidades encargadas de la participación ciudadana y de las organizaciones sociales como es el caso el IDPAC, en donde las propuestas que se recopilaron fueron creadas alrededor de nueve conceptos de inversión producto de la primera fase de los presupuestos participativos, de la siguiente manera, la 1. Participación confianza

seguridad y confianza ciudadana; 2. Cultura recreación y deporte; 3. Reactivación económica empleo y productividad 4. Mujer, genero, discapacidad, víctimas y familia; 5. Infraestructura deportiva vial y comunal; 6. Ambiente y mascotas; 7. Dotación educativa y cultural; 8. Atención a riesgos y emergencias; y 9. Ruralidad (Reina, 2020), fueron las líneas en las que se inscribieron las propuestas a desarrollar en esta segunda fase de la estrategia de presupuestos participativos.

Estos escenarios de participación ciudadana que se han abierto, y la utilización de herramientas digitales como canales de articulación entre la ciudadanía y la administración local y distrital ha tenido gran acogida en los más de 1.900 barrios que componen las 20 Localidades de Bogotá, lo cual se evidencia en el alto número de registros e ideas que se obtuvieron en la primera parte de la segunda fase de los presupuestos participativos, recopilando más de doce mil propuestas para el desarrollo de Bogotá (IDPAC, 2020). Con ello, la ciudadanía ha podido poner de manifiesto las problemáticas locales y barriales que consideran prioritarias para el mejoramiento de sus territorios.

Localidad	Número de propuestas
Bosa	1.436
Usme	1.375
Suba	1.173
Kennedy	1.111
Usaquén	722
Rafael Uribe Uribe	681
Engativá	593
Los Mártires	547
Ciudad Bolívar	519
Barrios Unidos	488

Tunjuelito	472
Puente Aranda	459
San Cristóbal	431
Santa Fe	430
Chapinero	423
Teusaquillo	406
Fontibón	389
Antonio Nariño	312
La Candelaria	235
TOTAL PROPUESTAS	12.198

Fuente: Elaboración propia con los datos tomados de la página del IDPAC <https://www.participacionbogota.gov.co/doce-mil-propuestas-ciudadanas-para-el-desarrollo-de-bogota>

Los presupuestos participativos que se llevaron a cabo durante el 2020 dieron como resultado el diseño, presentación y elección de los proyectos que se ejecutarán en las localidades según los conceptos de gastos y líneas de inversión que se definieron en la primera fase de esta estrategia. De esta manera, la segunda fase de los presupuestos participativos se muestra como el “ejercicio ciudadano de participación en el contexto de las Localidades del Distrito [...]”. Para comprender el papel desempeñado por las dos primeras fases del programa de presupuestos participativos es necesario exponer que las Líneas de Inversión Local, según lo dispuesto en la Directiva 005 de 2016, se definen como “un instrumento de planeación para la ejecución de recursos de inversión de los Fondos de Desarrollo Local -FDL-, y su propósito es garantizar la unidad y coherencia en la implementación de las políticas públicas en el territorio[...]” (Directiva 005 de 2016).

Ahora bien, dentro de los presupuestos participativos que se llevaron a cabo en la ciudad de Bogotá durante el 2020, se encuentran 5 grandes líneas de inversión, las cuales abordan

problemáticas de; infraestructura, desarrollo de la economía local, desarrollo social y cultural, inversiones ambientales sostenibles y ruralidad. Según las cifras manejadas por las instituciones distritales, la línea de inversión más votada en las localidades fue la de “Desarrollo Social y Cultural”, dando cuenta así del copromiso de la ciudadanía en la construcción de un tejido social dentro de los territorios. Alrededor de estas cinco líneas se establecieron algunos conceptos de gastos entre los que destacan; la construcción y mantenimiento de la malla vial, el fortalecimiento de las organizaciones comunales, la transformación y formación de las capacidades de la ciudadanía en la reactivación económica, entre otros programas propuestos en los encuentros ciudadanos de la primera fase del programa de presupuestos participativos.

La acogida que tuvo tanto la primera como la segunda fase de los presupuestos participativos se evidencia en la siguiente tabla, la cual recopila el total de votos que cada localidad recibió frente a las propuestas de gasto público realizada por la misma comunidad.

Localidad	Total votos	Localidad	Total votos
Antonio Nariño	7.621	Puente Aranda	8.313
Barios Unidos	4.490	Rafael Uribe Uribe	23.295
Bosa	35.226	Santa fé	12.391
Candelaria	3.008	San Cristobal	10.322
Chapinero	18.365	Suba	31.882
Ciudad Bolivar	26.392	Sumapáz	11.204
Engativá	15.837	Teusaquillo	12.311
Fontibón	20.539	Tunjuelito	8.480
Kennedy	29.035	Usaquén	15.797
Mártires	16.241	Usme	40.281

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Si bien estos resultados dan cuenta de una buena acogida en materia de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones frente al gasto público en su localidad, esta solo representa la primera parte de las estrategias que constituyen el modelo de participación ciudadana en Bogotá enmarcada en el principio de una Bogotá con Gobierno Abierto y Transparente, toda vez que se

hace necesario para lograr dicho objetivo, un proceso de veeduría ciudadana constante a los proyectos aprobados y ejecutados por la administración local, con lo cual se genera una verdadera transformación del modelo participativo en la ciudad y de las relaciones entre ciudadanía y gobierno.

Resultados Preliminares del Gobierno Abierto en la Administración de Claudia López

Con lo anterior, queda expuesto el enfoque que la administración de Claudia López ha plasmado en el Plan de Desarrollo Distrital en relación con el Gobierno Abierto como modelo de gestión para la ciudad de Bogotá, tanto sobre el pilar de la participación ciudadana en la toma de decisiones como en el uso de las TIC para la modernización de las instituciones públicas del distrito. En este sentido se observa que, a diferencia de las administraciones anteriores, en las cuales el Gobierno Abierto se encontraba desarrollado de manera indirecta o como un enfoque secundario, en el plan de desarrollo para la vigencia 2020-2023, este modelo de gestión pública se muestra como una herramienta para la gobernanza, situándose como uno de los ejes centrales de la propuesta administrativa de Claudia López.

Este cambio en cuanto a la posición que el Gobierno Abierto tiene dentro del modelo de desarrollo económico, social y ambiental de la ciudad influye de manera directa en las metas que se propone la ciudad de cara a una administración pública interinstitucional y a la recuperación de las relaciones entre la administración y la ciudadanía, permitiendo con ello cerrar brechas de comunicación y participación ciudadana en la toma de decisiones que atañen a los distintos sectores sociales. De igual forma, una primera conclusión que se puede poner en discusión es que la administración de Claudia López tiene la posibilidad de darle al Gobierno Abierto un tratamiento de eje fundamental para el modelo de ciudad del siglo XXI gracias a los avances en materia normativa y de modernización institucional que se dieron en las dos administraciones

anteriores. Con base en esta idea, la administración de Claudia López tiene la tarea de consolidar las oportunidades que se generan con la masificación de datos abiertos, el acceso a la información y la participación ciudadana en la creación de una ciudad más interconectada y orientada hacia la ciudadanía.

Así mismo, cabe resaltar que el contexto que se ha vivido en la ciudad durante el 2020 y la primera mitad del 2021 por cuenta del COVID-19 ha sido un factor determinante a la hora de tomar decisiones basadas en las estrategias digitales que se alinean con los ejes del modelo de Gobierno Abierto desarrollados desde 2012, cuando Colombia adopta los compromisos del AGA. Si bien antes de la pandemia se tenía como eje el Gobierno Abierto para la construcción de una Bogotá-región, fue la emergencia sanitaria la que impulsó la puesta en marcha de las estrategias y de algunas plataformas enfocadas en la participación ciudadana y la apertura de datos a través de espacios virtuales.

En este mismo sentido, también es necesario señalar que la administración de Claudia López ha sustituido las herramientas existentes para proponer nuevas estrategias que, si bien cumplen funciones más completas, no se articulan en beneficio de los ciudadanos. Este es el caso de la plataforma “Bogotáabierta.co”, la cual tuvo gran importancia en la discusión de los presupuestos participativos durante la alcaldía de Enrique Peñalosa, pero que fue perdiendo afluencia. Es cierto que la plataforma aún se encuentra en funcionamiento, pero no registra los mismos niveles de participación ciudadana que tuvo en sus inicios.

Aun cuando estas plataformas y estrategias de uso digital se constituyeron como ejes necesarios para desarrollar la participación ciudadana y de los pilares de un Gobierno Abierto y transparente para la ciudad de Bogotá, la pandemia tuvo efectos directos en la percepción de la ciudadanía respecto a la gestión y administración de la alcaldía de Claudia López, así como

respecto a los mecanismos de participación y consulta ciudadana, conllevando a que a partir del primer trimestre de 2021 las encuestas de opinión ciudadana diesen cuenta de una disminución en los índices de satisfacción general ciudadana tal como lo expone la encuesta #miVozmiCiudad, la cual da cuenta de esta disminución al exponer que respecto a los mecanismos de participación y consulta, la satisfacción cayó de un 35%, que ostentaba desde julio de 2020 hasta noviembre del mismo año, hasta un 26% en el mes de febrero del presente año. Esto sumado a un porcentaje del 34% de satisfacción con la gestión global de la Alcaldía²³, ponen de manifiesto una profundización en la ruptura entre sociedad civil y administración pública en el escenario del manejo de la pandemia.

²³ La encuesta a la que se hace alusión fue la realizada por la red ciudades cómo vamos, la cual midió los impactos en la calidad de vida durante el primer año de la pandemia. Siendo aplicada en las principales ciudades capitales de Colombia y en algunos otros municipios, realizando en total una medición de 36 municipios. Disponible en: <https://assets.documentcloud.org/documents/20788457/informe-final-mivozmiciudad-rccv.pdf>

Conclusiones

El presente trabajo ha abordado los postulados del Gobierno Abierto como modelo de gestión pública incentivada por los compromisos adoptados por Colombia frente al AGA en 2012 y la aplicación e incidencia que estos han tenido en la ciudad de Bogotá durante las últimas tres administraciones distritales. En este sentido, se expuso que el Gobierno Abierto se sustenta en varios pilares fundamentales como lo son la transparencia, el uso de las TIC, la cooperación y la participación ciudadana. En consecuencia, aplicar el modelo de Gobierno Abierto en Bogotá requiere una articulación institucional que facilite la adopción de procedimientos basados en el uso de las TIC y en la apertura de datos a la ciudadanía con el fin de fomentar la participación de esta en la toma de decisiones públicas. A través del presente trabajo se abordaron los Planes de Desarrollo Distrital de las tres últimas administraciones que estuvieron encabezadas por Gustavo Petro, Enrique Peñalosa y Claudia López —quien actualmente ocupa el cargo—, se analizó el contexto en el cual se desarrolla cada plan y la posición que asume frente al Gobierno Abierto y la participación ciudadana.

La revolución digital ha impactado de manera directa todos los ámbitos de la vida individual y social. Esta revolución digital conlleva a un crecimiento, antes inadvertido, de la información y de las herramientas de transmisión de esta. Además, esta expansión de los medios y de la comunicación ha generado en la ciudadanía mayores demandas de información actualizada y oportuna, la cual es necesaria para la discusión y toma de decisiones frente a problemáticas que afectan de manera directa a la ciudadanía. De tal forma, el modelo de Gobierno Abierto se articula con los compromisos del Desarrollo Sostenible en materia de apertura y rearticulación de la institucionalidad pública.

Por otra parte, la participación política hace referencia a la acción y efecto de participar²⁴, es decir, de tomar parte de algo con un fin determinado. Algunos autores han definido la acción de participar como un proceso por el cual individuos o colectividades toman parte con el fin de generar una transformación o una reacción determinada en un territorio. En los casos que se abordaron en el presente texto, la participación ciudadana se entiende como el medio a través del cual la ciudadanía pretende hacer parte de la transformación y toma de decisiones públicas que afectan el desarrollo de la ciudad de Bogotá, ello a partir de un involucramiento en la obtención de información y del fomento de espacios de discusión. El modelo de Gobierno Abierto influye en la participación ciudadana ofreciendo a esta una amplia gama de datos e información, que la ciudadanía por sí sola no tiene, y permite que esta construya soluciones que la institucionalidad no puede proporcionar, pero partiendo de los datos que el Estado deja a su disposición.

Los gobiernos distritales que se analizaron en el presente trabajo han adoptado medidas tendientes a la reducción de la corrupción dentro de las instituciones públicas, al aumento de la eficiencia de los servicios prestados a la ciudadanía y a garantizar la toma de decisiones públicas basadas en la inclusión, participación y representación de las necesidades sociales. Estas medidas, aún antes de que Colombia firmara el Pacto para el Gobierno Abierto, tenían como eje la modernización de la administración pública a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ello se evidencia en las estrategias de digitalización y leyes anti trámites que se adelantaron a nivel nacional y distrital con anterioridad al 2012.

No obstante, es a partir del año 2012, durante la alcaldía de Gustavo Petro, que se adoptaron medidas para promover los compromisos en materia de Gobierno Abierto y que al mismo tiempo adopta Colombia para ser partícipe de la Alianza para el Gobierno Abierto. En este sentido se

²⁴ Esto según la definición de “participación” que ofrece el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española RAE.

inicia un proceso de modernización de las instituciones públicas de cara a crear nuevos espacios de relacionamiento entre la ciudadanía y el gobierno distrital. De igual manera, se incentiva el uso de la tecnología para la prestación de servicios en las distintas entidades del distrito en concordancia con el modelo de Gobierno Abierto y se pretendió incentivar la participación ciudadana a través de estrategias como lo fueron los presupuestos participativos y los diálogos ciudadanos.

Durante el siguiente periodo administrativo la ciudad de Bogotá siguió un camino de desarrollo constante en materia de modernización y fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales, aprovechando las posibilidades que brindan unos entes de gobierno digitalizados y permitiendo, así, que las distintas esferas de gobierno pudiesen manejar información de manera más eficiente; no obstante, esta modernización no se hace en la esfera de gobierno y administración sin que ello afecte de manera fundamental los mecanismos de participación ciudadana en Bogotá. Si bien no se puede aseverar que la participación ciudadana fue dejada de lado durante esta administración, toda vez que, efectivamente, se llevaron a cabo estrategias de participación ciudadana, sí se evidencia que la modernización de las entidades públicas y las propuestas contenidas en el Plan de Desarrollo Distrital en materia de Gobierno Abierto tuvieron poca acogida y estuvieron orientadas a las instituciones más que a la comunidad.

Finalmente, en lo referente a la administración de Claudia López, la aplicación del modelo de Gobierno Abierto se muestra como uno de los ejes fundamentales en los que basa su plan de desarrollo, y si bien esta administración lleva menos de un año de posesionada, es evidente que este tratamiento del Gobierno Abierto para un nuevo pacto social abre posibilidades en materia de transparencia activa²⁵, de rendición de cuentas y de participación política enmarcadas en el uso de

²⁵ “La transparencia se refiere a la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a información pública”, en algunos países es posible diferenciar dos tipos de transparencia, una de carácter activo y otra de carácter pasivo. El primer

las tecnologías y herramientas en línea. Resulta imprescindible que esta revolución tecnológica y adopción de las estrategias del Gobierno Abierto se transforme un instrumento para cerrar las brechas tanto socioeconómicas como de accesibilidad a los recursos digitales.

Habiendo abordado estas tres administraciones y observado sus planes de desarrollo bajo una perspectiva de implementación de los postulados del Gobierno Abierto, fue posible evidenciar lo siguiente respecto a los dos ejes sobre los cuales se construyó el análisis contenido en el presente texto: La modernización de las instituciones y la aplicación de las herramientas tecnológicas a los procesos institucionales, con el fin de prestar servicios más eficientes a la ciudadanía. Se observa una tendencia al desarrollo constante, es decir, los procesos iniciados en 2012 —y con anterioridad— son respetados durante los cambios de administración, además, son objeto de fortalecimiento en cada una de las alcaldías distritales. Por consiguiente, la ciudadanía hoy goza de una amplia oferta de servicios públicos a los que puede acceder a través de canales digitales, permitiendo así que la relación entre ciudadanía y entidades distritales rompa con las perspectivas clásicas de una burocracia lenta e inefectiva.

Así mismo, la digitalización de las instituciones públicas se ha centrado en el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales con el fin de compartir información pertinente para el desarrollo de las funciones propias y la prestación de servicios a la ciudadanía. Si bien desde 2012 se ha avanzado en la digitalización de la administración pública, la información recopilada y expuesta en el presente trabajo coincide con el señalamiento que hace la Veeduría Distrital respecto a los retos que Bogotá enfrenta en materia de Gobierno Abierto.

tipo de transparencia, es decir, la transparencia activa, hace referencia a la divulgación proactiva de la información, en donde los entes de gobierno publican los datos por iniciativa propia, poniéndolos a libre disposición de la ciudadanía. Por su parte, la transparencia pasiva se refiere a la garantía del acceso a la información pública mediante peticiones elevadas a los entes de gobierno (Solís, 2017).

Ahora bien, frente a la participación se pueden evidenciar de dos resultados. Por una parte, se observa que desde 2012 hay un fortalecimiento de la participación ciudadana desde la perspectiva de las administraciones distritales. Este fortalecimiento sobresale con la creación de estrategias y programas que han abordado la necesidad de formación ciudadana en mecanismos de participación y de apertura de espacios de diálogo y demandas sociales. Sin embargo, también resulta importante señalar la debilidad respecto a la participación ciudadana efectiva y los cambios sociales que esta promueve. A partir de los planes de desarrollo se evidenció, dentro del presente trabajo, las distintas estrategias de participación, sus alcances y límites, resaltando que, desde 2012, los escenarios de participación se han ampliado con los presupuestos participativos y programas como “Uno más Uno = Todos”, pero el acceso de los ciudadanos a estos programas e iniciativas no aumenta de manera considerable.

Con lo anterior, la hipótesis que plantea el presente trabajo en la cual se sostiene que la aplicación del modelo de Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá ha tenido resultados positivos pero fluctuantes frente a la participación ciudadana se corrobora, toda vez que los mecanismos de participación se han incrementado y los escenarios virtuales permiten que el ciudadano tome decisiones, aporte alternativas de soluciones y transforme la realidad social que lo rodea de manera directa. Ello evidenciado en los resultados parciales de los encuentros ciudadanos del año 2020 en donde, pese a que la única forma de inscripción era a través de la plataforma digital y que debido a la pandemia estos encuentros se adelantaron únicamente de manera virtual, se inscribieron más de 90.000 personas para hacer parte de la toma de decisiones en materia de gasto público de las 20 localidades.

Los encuentros son planteados como una estrategia para el fomento de la participación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá para hacer efectivo el modelo de presupuesto participativo

adoptado desde inicios del siglo XXI. Y si bien estos mecanismos de participación fueron bien acogidos en un principio, los acontecimientos ocurridos durante administración de Samuel Moreno generaron gran desconfianza por parte de la ciudadanía frente a la administración distrital. Esta desconfianza tuvo repercusiones negativas en la participación ciudadana. Por consiguiente, el porcentaje de ciudadanos que se identifican con la democracia, el reconocimiento de la participación y el conocimiento de los ciudadanos frente a la normatividad que regula la participación disminuyó de manera considerable.

La planeación participativa que se desarrolló durante la alcaldía de Gustavo Petro le apostó al fortalecimiento de nuevas voces, incluyendo sectores tradicionalmente apartados de los escenarios de toma de decisión como los grupos de jóvenes, niños, habitantes de calle y trabajadoras sexuales. Esta iniciativa se desarrolló a través de los cabildos ciudadanos, pero, aunque en un principio se mostraba de forma innovadora, careció de comunicación efectiva, reduciendo el impacto deseado y frenando la ejecución de las propuestas recogidas en los cabildos realizados durante esta administración. A ello se suma un nuevo nivel de desconfianza en las instituciones públicas al darse destituir a Gustavo Petro de la alcaldía de Bogotá, decisión que posteriormente fue revocada.

Para el año 2016 la brecha entre ciudadanía y gobierno distrital era evidente y los niveles de participación ciudadana fueron bajos. Ante este panorama, la administración de Enrique Peñalosa dejó de lado la figura de cabildos y retomó los encuentros ciudadanos, llevándolos a cabo en las distintas localidades. De este proceso de participación resalta la utilización de canales virtuales a través de los que se invitó a la ciudadanía a construir alternativas de solución frente a los 18 desafíos de la ciudad identificados por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Pese a esta adopción de nuevas plataformas de participación, estos encuentros no tuvieron la acogida esperada y se

evidenciaron falencias en la formación ciudadana frente a los procesos participativos que conllevaron al incumplimiento de las agendas propuestas en dichos encuentros.

Esta diferencia entre los modelos de participación ciudadana, que promueven las administraciones de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa, así como su importancia en la construcción de ciudad, pueden ser analizados a través de indicadores como la creación de espacios de participación a partir de la promulgación y aplicación de ciertas normas. En este sentido, durante la administración Petro se observan 24 de estos espacios (desde el 2012 hasta el 2015), mientras en los tres primeros años de la alcaldía de Peñalosa (2016-2018) solo se observan 6 de estos espacios.

Así mismo, al revisar la conformación presupuestal de gastos en ambas administraciones se puede observar una diferencia significativa frente a los montos destinados hacia programas de participación ciudadana, lo cual tiene incidencia directa en los alcances y en el papel que juega la ciudadanía en la construcción del imaginario de ciudad al que responde el Plan de Desarrollo Distrital.

Tabla 5

Presupuesto para programas de participación según PDD (2012-2016)

Administración	Monto PDD	Programas de Participación	%
2012-2016	\$53.065.402.000.000	\$777.781.000.000	1,46
2016-2020	\$88.321.584.000.000	\$839.697.000.000	0,95

Fuente: Martínez (2019). *Estudio, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Bogotá?* Fundación Foro Nacional por Colombia. Bogotá D.C.

La Tabla 5 deja ver una reducción significativa en el porcentaje equivalente destinado a incentivar, fortalecer y crear espacios de participación ciudadana. Sumado a esto, el recorte

presupuestal no solo se evidencia a nivel distrital, sino que también fue aplicado a nivel local, pasando de 257.965 millones de pesos durante la administración de Gustavo Petro a 226.965 millones de pesos durante la administración de Enrique Peñalosa, equivalente a una reducción de más de 30.000 millones de pesos en inversión a la participación ciudadana a nivel local.

Por último, de la administración de Claudia López es poco lo que se puede concluir, pues estos procesos de participación a través de los encuentros ciudadanos se encuentran actualmente en proceso. Sin embargo, cabe señalar que la convocatoria y desarrollo de los encuentros contó con la particularidad de ser a través de herramientas digitales, esto en consecuencia de las medidas de protección adoptadas por la Alcaldía Mayor frente a la pandemia. Esto hizo que el número de inscritos en los encuentros ciudadanos fuese el más alto de los tres periodos, aunque es necesario aclarar que el número de inscritos es diferente al número de personas que participan de manera efectiva en la discusión y toma de decisiones. Por consiguiente, no se puede dar un balance general del impacto que esta nueva forma de participación ciudadana (a través de plataformas digitales) tiene en la ciudadanía.

La investigación en materia de participación ciudadana y Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá permite observar que la debilidad en cuanto al primer aspecto tiene su sustento en dos problemáticas que atañen tanto a la institucionalidad como a los ciudadanos. En este sentido, se evidencia que los encuentros ciudadanos o cabildos son herramientas necesarias y pertinentes para la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos que los afectan de manera directa. Sin embargo, la estructura que estos tienen no les permite aprovechar por completo esta metodología de participación, ya que esta se limita a ser realizada al inicio de las administraciones distritales en el marco del Plan de Desarrollo, pero con posterioridad a este proceso la participación ciudadana se reduce a espacios mínimos. De igual manera, los enfoques que cada gobierno

imprime en los encuentros hacen que la ciudadanía no cuente con marcos establecidos de participación, lo cual repercute de manera negativa en su capacidad y en la materialización de las propuestas que construyen.

Por otra parte, se evidencia una problemática que subyace en la ciudadanía: esta carece de una cultura política frente a la participación, es decir, no existe una posición crítica frente a las decisiones públicas, sino más bien hay una apatía ante las temáticas políticas y administrativas de la ciudad. Así mismo, esta falta de cultura de la participación tiene distintos orígenes, entre los que se encuentran las deficiencias en materia de difusión de los mecanismos de participación, la falta de una educación cívica y la falta de información y transparencia de las entidades públicas distritales.

Si bien este es un fenómeno común a las ciudades y territorios del país, el presente trabajo se centra en la ciudad Bogotá. Como alternativa y solución a estas problemáticas ciudadanas e institucionales, el modelo de Gobierno Abierto da la posibilidad de hacer uso de las herramientas que ha puesto al alcance la revolución digital para construir escenarios de acercamiento entre el ciudadano y el gobierno, siempre teniendo como fin el cierre de las brechas y la atención de las necesidades de la gente. Al respecto, cabe señalar que, si bien Bogotá ha avanzado en esta materia, como se ha desarrollado anteriormente, aún tiene múltiples retos que afrontar en la consolidación de un Gobierno Abierto.

Los principales retos que tiene la administración de Claudia López giran en torno a consolidar acciones que garanticen el acceso a la información pública, construyendo sistemas de información actualizados, confiables e intuitivos que puedan ser utilizados por la ciudadanía para que esta pueda tener conocimiento de estos datos. Añadido a esto, es necesario que se adelante la construcción de una plataforma unificada de datos abiertos en contraposición a los datos

disgregados que manejan las instituciones distritales. Así mismo, es fundamental que estos sistemas de información cuenten con un enfoque diferencial para garantizar el acceso a la información de grupos vulnerables.

Sumado a lo anterior, en cuanto a participación se presentan retos frente al incentivo de participación ciudadana y creación y puesta en marcha de los proyectos creados por organizaciones sociales. Así mismo, es necesario que se diversifiquen las áreas de incidencia ciudadana a través de las plataformas virtuales, permitiendo que estos sean partícipes de la organización, administración y seguimiento de estrategias a nivel distrital y local. Frente a este último reto que afronta el modelo de Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá, los gobiernos locales resultan siendo los entes llamados a implementar una nueva escena en la que se incluyan las TIC en los procesos locales, en la transparencia y rendición de cuentas, construyendo así un Gobierno Abierto de y para la gente.

Finalmente, la administración de Claudia López, durante la construcción del Plan de Desarrollo Distrital, ha incluido de manera directa a la ciudadanía, esto a través de los mecanismos digitales de discusión y consulta que ha dispuesto para la adecuación del plan y del POT. Sin embargo, sin lugar a duda una de las banderas de la participación ciudadana en la presente administración es la puesta en marcha de los “presupuestos participativos”, los cuales asignan un monto considerable del presupuesto local (50%) a programas que la comunidad escoge, dándole a la gente la posibilidad de exponer las problemáticas que la afecta de manera directa y plantear las soluciones que podrían servir para dar respuesta a dichas necesidades.

En materia de modernización y digitalización de los servicios que las instituciones pueden prestar a los ciudadanos, durante los próximos 3 años de gobierno, Claudia López tiene la posibilidad de fortalecer las plataformas creadas para hacer frente al COVID-19, agregando

mayores funciones, implementando las estrategias de perfiles ciudadanos para que cada habitante de la ciudad que pretenda acceder a los servicios que prestan las instituciones distritales pueda realizar la petición a través de la App Gobierno Abierto Bogotá (GABO) utilizando su perfil y garantizando una atención pronta e integral.

Resulta pertinente tomar como ejemplo los compromisos que países como Estonia han adquirido en el marco del OGP al hacer sus plataformas digitales más completas y amigables con los ciudadanos, así mismo, es necesario que la plataforma de Gobierno Abierto de Bogotá no entre en desuso y desactualización luego de la reactivación económica, sino que debe transformarse en una herramienta que recoja las actas de las decisiones tomadas a nivel distrital y local y permitiendo con esto que la ciudadanía realice un constante proceso de veeduría a las decisiones públicas que la afectan a nivel individual y como comunidad.

El Gobierno Abierto no solo debe concentrar los compromisos en los niveles nacionales, sino que estos deben incorporarse en los gobiernos locales para que la ciudadanía goce de elementos pertinentes para el empoderamiento y direccionamiento de las decisiones públicas que se toman en los territorios. Hoy se presenta un escenario propicio para el desarrollo de un gobierno (nacional, distrital y local) más abierto a la ciudadanía, regido por principios de participación, transparencia, colaboración y uso eficiente de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Con el tema desarrollado a lo largo de la investigación, se da cuenta de la forma en que cada una de las administraciones distritales ha abordado la aplicación del modelo de Gobierno Abierto en la ciudad de Bogotá y cómo este ha influido de manera directa o indirecta en la construcción de escenarios de participación ciudadana a partir de los planes y programas

contenidos dentro de los Planes de Desarrollo Distrital de las alcaldías de Gustavo Petro, Enrique Peñalosa y —aún de manera preliminar— de Claudia López.

Sumado a lo anterior, al momento de escritura del presente trabajo de investigación, es posible exponer un reto adicional que se genera en la administración distrital de Claudia López, toda vez que a raíz de las medidas implementadas para la mitigación del COVID-19, los impactos económicos y sociales que estas han generado y el descontento social generalizado, los índices de satisfacción y aprobación de la gestión distrital han disminuido generando así un escenario de dificultades en la gobernabilidad de la ciudad, la cual afecta de manera directa la forma en la cual se piensan, desarrollan y se reciben los espacios de participación ciudadana.

Tabla 6

Síntesis, avances, fallas y resultados de la participación ciudadana (2012-2020)

Administración	Avances	Fallas	Resultados
Gustavo Petro	Primeros pasos hacia una modernización de las instituciones para cumplir con las normas de gobierno digital promovidas por el Gobierno Nacional. La participación ciudadana se muestra como un eje central en la política, para esto se articulan distintos sectores sociales tradicionalmente segregados alrededor de las discusiones públicas, fomentando los cabildos como expresiones de toma de decisión de la ciudadanía.	No aplicación de las soluciones alcanzadas a través de la participación ciudadana. Falta de gobernabilidad para dar a la ciudadanía un papel preponderante en los escenarios de deliberación y construcción de soluciones a las problemáticas sociales más recurrentes.	Se abren espacios para jóvenes, colectivos LGBTI, mujeres y otros grupos tradicionalmente excluidos de las tomas de decisión públicas. Sin embargo, la falta de cohesión de los distintos entes de gobierno y el proceso de destitución imposibilitaron que estos espacios de discusión trascendieran a espacios de toma de decisión y empoderamiento de la ciudadanía.
Enrique Peñalosa	Línea de participación ciudadana y de desarrollo local. Modernización de las instituciones, digitalización de los procesos públicos.	Poca legitimidad ante la ciudadanía, pocos espacios para los grupos representativos de comunidades diversas en la construcción de ciudad, promoviendo un gobierno de ruptura frente a los avances en materia participativa y decisoria adelantados por las administraciones anteriores.	Se privilegia lo consultivo frente a lo decisorio, apoyado en un modelo de democracia representativa que hace de la participación ciudadana en los temas de política Distrital un tema secundario. Lo que ha conllevado a una crisis de representatividad y una profundización de las brechas entre ciudadanía y Administración. Incumplimiento de las agendas propuestas.

Claudia López	Transformación digital del Estado y adopción de la plataforma GABO. Fortalecimiento de los encuentros ciudadanos, desarrollo de los presupuestos participativos, de la mano de las Alcaldías Locales. En cumplimiento de uno de los principios fundamentales del PDD respecto al Gobierno Abierto como eje fundamental de la gestión pública en Bogotá.	Desarticulación de las plataformas heredadas de administraciones anteriores, desconociendo los procesos de registro de los ciudadanos en estas plataformas.	Se habla de resultados parciales debido a que la administración de Claudia López, actualmente, se encuentra en curso. Los espacios digitales para la discusión y participación se fortalecen debido a la contingencia del coronavirus.
----------------------	---	---	--

Bibliografía

Acuerdo 13 de 2000 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones. 26 de julio de 2000.

Acuerdo 489 de 2012 [Concejo de Bogotá]. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. 12 de junio de 2012.

Acuerdo 761 de 2020 [Concejo de Bogotá]. Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. 11 de junio de 2020.

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Porrua.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *¿Qué son los presupuestos participativos desde la Bogotá Humana? Una acción política para la participación en la ciudad*. Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Informe de rendición de cuentas 2013. Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 - 2016 “Bogotá Humana” a 31 de diciembre de 2013*. <https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/296106844-rendicion-de-cuentas-2013.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016 “Bogotá Humana” a 31 de diciembre de 2015*. https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/archivos/RendicionCuentas4Dic2015_Balance%20Plan%20de%20D.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Formación para una participación ciudadana incidente en los asuntos públicos de la ciudad. Bogotá D.C.*

http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/1013_220_instituto_distrital_de_la_participacion_y_accion_comunal.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Proyecto del Plan de desarrollo 2016-2020*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Informe de empalme. Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos.*

<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/planeacion/informes-empalme>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024*. Secretaría Distrital de Planeación.

Bellantoni, A. (2016). *Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir*. OCDE.

Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (2000). *Diccionario de Política*. Siglo XXI.

Bogotá Cómo Vamos. (2015). *Encuesta de percepción ciudadana 2015*. Bogotá Cómo vamos.

Bogotá Cómo Vamos. (2019). *Percepción ciudadana*. Bogotá Cómo vamos.

Bresser, L. (1996). I Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. *De la administración pública burocrática a la gerencial*. Río de Janeiro: PNUD. Obtenido de Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo. <http://old.clad.org/congresos/congresos-antecedentes/i-rio-de-janeiro-1996/de-la-administracion-publica-burocratica-a-la-gerencial>

Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5-6), 45-58. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi5-6.66>.

- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government. Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Calderon, H. (2006). *Derecho Administrativo I*. Orión.
- Carrillo, A. (1988). *La reforma administrativa en México. Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*. Librero-editor.
- Carrillo, F. (2018). “El nuevo rol de las ciudades” *La Smart City: el verdadero reto del S.XXI Desarrollo y Planificación Estratégica de la Ciudad Inteligente*. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- Castillo, A. (2018). *Evaluación del modelo de toma de decisiones en la Alcaldía Mayor de Bogotá 2012-2017*. Fundación Universitaria América.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Manual: Plan de gobierno abierto Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Organización de las Naciones Unidas.
- Chica, S. y Salazar, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Organización de las Naciones Unidas.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 125. 7 de julio de 1991 (Colombia)
- Colombo, C. (2006). Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa? *Revista de Internet, derecho y política*, (3), 28-40.
- Comité de seguimiento AGA Colombia. (2015). *II Plan de acción 2015-2017 Colombia. Gobierno Abierto para la inclusión social y territorial*. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia.

- Cortés, F. (2014). Los fundamentos normativos de la democracia y el problema de la representación política. En F. Cortés, *Pasado y presente de la filosofía política. Ensayos sobre democracia y justicia*. (págs. 3-23). Universidad de Antioquia.
- Criado, J. I. (2016). Las administraciones en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de estudios políticos*, (173), 245-275.
- Dahl, R. (diciembre de 2004). La Democracia. *PostData*, (10), 11-55.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía*. TECNOS.
- De Andreis, J. (30 de mayo de 2018). *Medir la economía en la era digital*. Conexión INTAL. <https://conexionintal.iadb.org/2018/05/30/ideas-3/>
- Decreto 197 de 2014 [Alcaldía Mayor de Bogotá]. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá, D.C. 22 de Mayo de 2014.
- Denhardt, J. (2007). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk.
- Díaz, H. (2015). *Gustavo Petro: entre medios Y política. El poder de la representación en los discursos mediáticos* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <http://www.bdigital.unal.edu.co/52271/1/1012329187.2016.pdf>.
- Dirección de participación y comunicación para la planeación. (2020). *Informe de participación ciudadana en la construcción del plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI"*. Secretaría de Planeación Distrital.
- Elizalde, A. (2001). Democracia Representativa y Democracia Participativa. *Revista Internacional de Desarrollo Local*, 27-36.

- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (Ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 23-42). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Editorial Porrúa.
- Gobierno de Chile. (2012). *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de acción del Gobierno de Chile*. Open Government Partnership.
- Guerrero, O. (1998). *El funcionario, el diplomático y el juez*. Plaza y Valdés Editores.
- Guerrero, O. (2007). *Principios de la administración pública*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guillen, A., Saénz, K., M.H. Badii y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal. (s.f.). *Bogotá Abierta*.
<https://bogotaabierta.co/Home/LandingPage?friendlyUrl=quienes-somos>
- Langrod, G. (1954). La ciencia de la administración pública en Francia. *Revista de ciencias sociales*, 495-522.
- Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. D.O.No. 49.565.
- Libertad y Desarrollo. (2011). Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto. *Temas Públicos*, 7-12.
- López, A. (2004). *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Instituto de Administración Pública INAP.

- Lozada, C. (1999). *¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Macedo, M. (enero-abril 2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 30, 129-160.
- Marín, A. y Esgardo, T. (s.f.). Participación ciudadana: hacia la descentralización y la construcción de la democracia participativa. *Revistas Uniminuto*, 35-41.
- Marquez, V. y Godau, R. (1983). Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. *Estudios Sociológicos*, 1(2), 211-237.
- Martínez, A. (2016). *Estudio de la agenda setting de la campaña electoral de Enrique Peñalosa por la Alcaldía de Bogotá en 2015* [Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/35644>
- Martínez Cárdenas, E. (julio-diciembre 2010). La carrera administrativa: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9(18), 107-126.
- Martínez, S. (enero-junio 2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Revista Misión Jurídica*, 9(10), 141-154. <https://doi.org/10.25058/1794600X.122>
- Merino, M. (2017). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, 2-32.
- Merino, M. (2019). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Nacional Electoral.
- Misión de Observación Electoral. (2016). *Elecciones autoridades locales Bogotá 2015*. MOE, Misión de Observación Electoral Regional Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2019). *Informe de resultados elecciones autoridades locales.*

Bogotá D.C - 2019.

<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0660/pdfs/RESULTADOS ELECTORALES BOGOTA DC 2019.pdf>

Naser, A. y Concha, G. (26 de 02 de 2012). *Biblioguías - Biblioteca CEPAL*. Obtenido de De

gobierno abierto a Estado abierto:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf

Ozlak, O. (2013). *La gestión pública Post-NGP en América Latina: Balances y desafíos pendientes*. Conferencia de la INPAE.

Ozlak, O. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En O. Ozlak y E. Kaufman, *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional* (págs. 5-56). Organización de los Estados Americanos.

Ozlak, O. (2014). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GALC.

ParlAmericas. (2017). *La alianza para el Gobierno Abierto: Un panorama general de las y los parlamentarios de las Américas y el Caribe*.

http://parlamericas.org/uploads/documents/OPNHandoutArgentina_SPA.pdf

Pasquino, G. y Bartolini, S. (1996). Participación política, grupos y movimientos. En G. Pasquino y S. Bartolini, *Manual de Ciencia Política* (págs. 185-190). Alianza Editorial.

Petrella, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática. Aportes para la comprensión del modelo burocrático. *Revista electrónica Universidad Católica de Uruguay*, 1-25.

- Picarella, L. (2015). Sobre los conceptos de representación política, participación política y populismo: una lectura. *Revista de filosofía jurídica, social y política*, 23-51.
- Picarella, L. (2018). *Democracia: Evolución de un paradigma*. Taurus-Penguin Random House, Bogotá.
- Pindado, F. (2008). La participación ciudadana, la vida en las ciudades. *Aragón Participa*, 119-147.
- Platón. (1972). *La República*. Medina y Navarro Editores.
- Prats, J. (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-25.
- Presidencia de Costa Rica. (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Costa Rica 2013-2014*. San José: Gobierno Abierto Costa Rica.
- Quintero, S. (2013). *Presupuesto participativo en Bogotá* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana].
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/9012/QuinteroGalindoSandraIvonneth2013.pdf?sequence=1>
- Ramírez, D. (2014). *¿Participación como gobernanza ó empoderamiento ciudadano? El caso de los presupuestos participativos durante la alcaldía de Gustavo Petro*. Universidad de Los Andes.
- Ramírez, D. (2017). *Experiencias de Gobierno Abierto Bogotá*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.
- Real Académiá Española. (s.f.). Administración. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado en 30 de abril de 2020, de <https://dle.rae.es/administraci%C3%B3n>

- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 199: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Reyes, A. (1998). *Administración de empresas, teoría y práctica*. Limusa.
- Roth, A. (2006). La génesis del Estado republicano en Colombia. *Cuadernos de historia del Derecho*, (13), 281-296.
- Rousseau, J. (1978). *El Contrato Social*. Aguilar.
- Rubio, J., Salmerón, A. y Toscano, M. (Ed.). (2007). *Ética, ciudadanía y democracia*. Contrastes.
- Sánchez, J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Plaza y Valdés S.A.
- Schröder, P. (2007). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Balance de resultados 2017. Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020*. Bogotá D.C.: Alcaldía de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Balance de resultados 2018. Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020*.
http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/balanceresultadospdd_bmpt_2017_0.pdf
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Informe de Gestión*.
http://www.gobiernobogota.gov.co/sites/gobiernobogota.gov.co/files/planeacion/cb-1090-2018_final_31_enero-com_1.pdf

- Solano, L. (2020). *Comunicación política en Twitter: análisis narrativo de la campaña electoral por la Alcaldía de Bogotá 2020* [Tesis de Pregrado, Universidad Minuto de Dios].
https://repository.uniminuto.edu/bitstream/handle/10656/10506/T.C_SolanoLaura_2020?sequence=1&isAllowed=y
- Tascope, D. (2010). *Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol.
- Uribe, C. (enero-junio 2016). La activación de la revocatoria del mandato en el ámbito municipal de Colombia. Lecciones del caso Bogotá. *Estudios políticos*, (48), 179-200. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a10
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Villoria, M. (2009). La administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética en la gestión pública. En M. Villoria, *Documentación sobre gerencia pública* (págs. 1-27). Escuela de administración regional.
- Weber, M. (2000). *¿Qué es la burocracia?* https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf
- Zabludovsky, G. (1985). Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina. *Latin American Studies Association*, 32(124), 75-96.
- Ziccardi, A. (2004). Claves para el análisis de la participación ciudadana y. En A. Ziccardi (Ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (págs. 9-19). Universidad Nacional Autónoma de México.